Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

AN INVESTMENT IN PEOPLE:

A Report on Newfoundland

A Report Presented to the

Minister

of Employment and Immigration

by the

Canada Employment and Immigration

Advisory Council

April 1988

Canada

TABLE OF CONTENTS

		Page
I	**EXECUTIVE SUMMARY**	(i)
II	**LIST OF RECOMMENDATIONS**	(vi)
III	**MEMBERS OF THE CEIAC**	(xi)
	MEMBERS OF THE CEIAC NEWFOUNDLAND TASK GROUP	(xiii)
IV	**BACKGROUND**	1
V	**THE ECONOMIC SITUATION IN NEWFOUNDLAND**	3
	1. A Profile of Present and Future Employment	3
	2. Economic Structure	6
	3. Availability of Relevant Data	8
VI	**FEDERAL ECONOMIC STRATEGIES FOR NEWFOUNDLAND**	9
	1. The Atlantic Canada Opportunities Agency	10
	2. Economic Development in Newfoundland	14
	3. Productivity and Access to Employment	21
VII	**THE ROLE OF THE CEIC IN NEWFOUNDLAND**	22
	1. Community Futures Program (CJS)	22
	2. The Outreach Program	24
	3. Basic Training	25
	4. Youth	26
VIII	**CONCLUSION**	30
IX	**APPENDICES**	
	A. Community Futures Program	
	B. Swedish Scheme for Youth Employment	
	C. Definitions	
	D. List of Those Consulted	

I

EXECUTIVE SUMMARY

The severity of Newfoundland's economic problems is due to several causes - its geographic isolation, the proportion of its population living in isolated communities, the volume of imported consumer and industrial goods, its dependence on resource-based operations, and its weak industrial sector. All these lead to the highest unemployment rate in Canada and compound an already deep reliance on federal equalization payments and unemployment insurance funds. One other area of serious concern is the level of literacy, with its component problems of school retention and the quality of basic education. Alleviating these problems is fundamental to the success of economic development in Newfoundland.

During a visit to St. John's in the Spring of 1987, the Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC) was forcefully struck by the gravity of the employment problems in the province. It resolved to undertake a study on how the existing and future policies and programs of the federal government could be better focussed and tailored to meet the unique employment needs of Newfoundland. The CEIAC wished to explore the reasons why large federal initiatives in the past have not significantly changed the economy of Newfoundland to bring it more in line with economies of other provinces.

Consultations, coupled with studies of federal policies and programs and of the report of the Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment (The "Doug House" Report - 1986), revealed that economic development strategies, conceived

to meet broader national needs, have not been appropriate for the primary, or traditional economy of Newfoundland. As well, the province has not been adequately helped in developing the mechanisms and infrastructures necessary for the effective channelling of federal program funds.

Although there have been measurable successes in certain federally-funded projects, the Newfoundland economy remains underdeveloped and employment opportunities are poor. Many existing jobs are seasonal or of short duration.

The Federal government is currently changing its strategy and tactics for regional economic development by transferring most decision-making powers to the federal regional offices and by encouraging the harnessing of local resources and talent. The recent proposal for the creation of the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA)(1) demonstrates the federal government's concern for establishing appropriate directions for economic development in the Atlantic provinces and is seen by the CEIAC as a commendable measure if effectively implemented. The weakness to be guarded against in this strategy lies in the interpretation of policy and the practical application of development programs. The CEIAC feels strongly that ACOA should avail itself of the expertise of the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC), in view of its experience in direct delivery of services and the scope of its network throughout the province.

The CEIC plays an important role in job creation throughout Canada. Its Canadian Jobs Strategy (CJS) covers six separate programs designed to aid and support various approaches to training and job creation. One of these - The Community Futures Program - is ideal for meeting some of the job

---

(1) Prime Minister's Office press release, June 6, 1987

creation needs of Newfoundland. Its main thrust lies in providing support to the establishment of sound infrastructures and systems at the local level to ensure both the survival and the economic future of communities. The CEIAC feels that more funding should be made available to the Community Futures Program specifically for Newfoundland and that financing should be arranged on a multi-year basis. (See Appendix A for a description of this Program)

The CEIC has the mandate to provide special help to specific groups. In numerical terms, the youth of Newfoundland constitutes the largest group of unemployed. Fifty per cent (50%) of the youth who are eligible for work are unable to find jobs. A portion of these are leaving the province -- already under-populated -- to seek work elsewhere. The CEIAC feels that the Swedish scheme for full youth employment[1] should be used as a model in Newfoundland. The CEIC Outreach Program, a plan designed to provide access to employment services in remote areas for women and disadvantaged groups, is seen by the CEIAC as an appropriate tool to use and expand upon in providing for the education/training and employment requirements not only of women, but also of youth, with special attention to people with disabilities. The CEIAC proposes an increase in the number of offices and personnel to deliver its services in the more remote areas.

Basic skills training is of utmost importance to the province, but to be more effective should be accompanied or preceded by basic education wherever illiteracy is the major block to finding, creating or returning to jobs.

---

(1) Appendix B - Description of Swedish scheme for youth employment

Amongst its recommendations, the CEIAC prescribes maintaining the current income features of Unemployment Insurance (U.I.) until an alternative scheme is developed to guarantee income security. The CEIAC asks that special provisions under the U.I. system be made, on a pilot project basis, for those in Newfoundland who, on their own initiative, undertake training or start a business. These special provisions would ensure that such initiators would have the right to claim U.I. benefits for a given period of time. The report also calls for the Minister to pay particular attention to the fate of Newfoundland fishermen who are often unable to maintain their jobs if weather or fishing conditions are prohibitive. The CEIAC feels that it would be inappropriate to change the current provisions for fishermen under the U.I. system in order to solve this problem, but suggests that job creation programs be expanded to meet the employment/income needs of fishermen caught in this plight.

Several recommendations ask for the infusion of both public and private funds to provide the necessary base for job creation, training and outreach support. Youth unemployment, education and training, and the establishment of a Newfoundland Advisory Council on Youth Employment are all subjects on which the CEIAC has provided advice. One recommendation advocates the establishment of a special summer employment program for Newfoundland students which would offer possibilities for gaining experience and earning money elsewhere in Canada, with transportation and housing costs to be shared.

The CEIAC is aware that too often a depressed community is assumed to have no ability to help itself and therefore, the only solution is considered to be the infusion of funds. What kind of funding and what it is to achieve are too often decided by outsiders. There is much evidence that if the inhabitants

and leaders of communities are asked to define their communities' needs, they will come up with supportable initiatives. In being invited to make such suggestions, they will feel a personal responsibility for putting them into effect. This in itself creates the most powerful dynamic of all -- hope -- which leads to action. The CEIAC believes therefore, that what is needed in Newfoundland is the involvement of the communities in their own development, coupled with the provision of a realistic financial base backed by available technical, legal and financial advice. Only in this way will such developments be self-sustaining.

II

LIST OF RECOMMENDATIONS

DATA BASE

RECOMMENDATION #1

That Statistics Canada, together with the Newfoundland Statistics Agency, produce regular data which accurately reflect the socio-economic and labour force characteristics of Newfoundland.

ATLANTIC CANADA OPPORTUNITIES AGENCY (ACOA)

RECOMMENDATION #2

That the Atlantic Canada Opportunities Board, as established under the provision of Part 1, Article 18. of Bill C-103, comprise representatives of the social, economic, business and labour sectors in Atlantic Canada.

RECOMMENDATION #3

That the ACOA and the CEIC establish a permanent mechanism for the exchange of views and co-ordination of effort between the two organizations.

RECOMMENDATION #4

That the apportionment of ACOA funds be based not only on the number and relevance of project submissions, but also on socio-economic needs.

RECOMMENDATION #5

That the ACOA systematically consult the social, economic, business and labour leaders in Newfoundland on the best possible choice of projects and initiatives.

RECOMMENDATION #6

That the ACOA ensure that the economic development strategy for Newfoundland capitalizes on the province's human and natural resources and in so doing, promotes the development of medium-sized businesses, secondary manufacturing and processing, and the further development of small business.

RECOMMENDATION #7

That the CEIC sponsor the establishment of a private venture capital investment company for Newfoundland development. This Company should be created through the collaboration of the CEIC, the ACOA, the Federal Business Development Bank, the Newfoundland Chambers of Commerce and the Newfoundland-Labrador Federation of Labour.

FINANCIAL SECURITY

RECOMMENDATION #8

That the current income features of the Unemployment Insurance (U.I.) system be maintained until such time as a more effective income security program can be developed.

RECOMMENDATION #9

a) That where the CEIC is not able, for any reason, to offer access to an approved training program, the CEIC allow any Unemployment Insurance recipient who undertakes a similar job-related training course on his or own initiative, to continue to have the right to U.I. benefits.

b) That those who initiate a business or who seek ways of becoming independent workers, continue to have the right to receive U.I. benefits for the duration of an already, or about-to-be, established claim.

RECOMMENDATION #10

That the CEIC build more flexibility into the practice whereby jobs and U.I. benefits are made quickly available to those fishermen who are unable to maintain employment income due to unusual or severe conditions.

RECOMMENDATION #11

That the CEIC continue to use short-term job creation programs in Newfoundland as a bridge to ensure against further decline in the level of employment.

COMMUNITY DEVELOPMENT FUNDING

RECOMMENDATION #12

That on the basis of a regular monitoring of the Community Futures Program which continues to indicate its merit, the CEIC substantially increase the Community Futures Program budget and person years in Newfoundland, and that the financing be provided on a multi-year basis.

RECOMMENDATION #13

That in the Newfoundland allocation of its investment funds, the ACOA give special consideration to projects proposed through the Community Futures Program.

SPECIAL NEEDS

RECOMMENDATION #14

a) That the scope of the CEIC Outreach Program be expanded in Newfoundland and the number of Outreach offices increased, especially in isolated regions.

b) That the Outreach Program expand its current services for women to include youth, with special attention to people with disabilities.

RECOMMENDATION #15

That the CEIC substantially augment its current provisions for institutional and non-institutional literacy training in Newfoundland.

RECOMMENDATION #16

That the CEIC examine the feasibility of adapting the Swedish policy of full employment for youth, and on a pilot-project basis, develop a model for Newfoundland.

RECOMMENDATION #17

That the CEIC establish, on a pilot-project basis, a special summer employment program for Newfoundland whereby a target of 5,000 students will be offered the possibility of gaining experience and receiving renumeration elsewhere in Canada, on a cost-shared basis.

RECOMMENDATION #18

That the CEIC establish a Newfoundland Advisory Council on Youth Employment. It should include representatives from government, employers, unions, interest groups and youth.

RECOMMENDATION #19

That the actions prescribed in the above recommendations be developed and effected in the context of a long-term industrial strategy for Newfoundland, and consistent with the intended mandate of ACOA.

III

MEMBERS OF THE CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION ADVISORY COUNCIL

Chairman

Jacques Vasseur
President
Administration 2000 Inc.
Montreal, Quebec

Vice-Chairman

John S. Reid
Senior Advisor and Director,
Government Relations
Canadian Advanced Technology Association
Ottawa, Ontario

Members

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-President
(Personnel)
Quebec Region
Bell Canada
Montreal, Quebec

Stephen Delaney
Systems Analyst & Partner
Information Services Inc.
St. John's, Nfld.

Diana J. Ferguson
President
The Gloucester Organization Inc.
Toronto, Ontario

Joan George
Community Activist
Thompson, Manitoba

Gerald Grandy
Associate
Vincent-Englehart Ltd.
Certified Management Consultants
Halifax, Nova Scotia

Gabrielle B. Grimard
President & Director General
Entreprise d'Électricité
Grimard Inc.
Chicoutimi, Quebec

Kevin Hayes
National Representative
Policy & Planning
Research and Legislation
Department
Canadian Labour Congress
Ottawa, Ontario

Øistein Kristiansen
President
Kore Management Limited
Saskatoon, Saskatchewan

Joy Langan
Director
Labour Participation Dept.
CLC/United Way
Vancouver, British Columbia

Suzanne Leduc
Assistant to the Executive
Committee
Confederation of National Trade
Unions (CNTU)
Montreal, Quebec

Robert M. MacIntosh
Assistant to the International
President
International Brotherhood of
Boilermakers, Iron Ship Builders,
Blacksmiths, Forgers and Helpers
Richmond, British Columbia

A. Jean Moore
Promoter of the Interests of
Persons with Disabilities
Kingston, Ontario

Jacob Pete
Independent Management
Consultant
Saskatoon, Saskatchewan

Gérald Poirier
Director, Day Center
Foyer Chanoine Audet Inc.
St-Romuald (Lévis), Quebec

Helen K. Sinclair
Senior Vice-President
Planning and Legislation
The Bank of Nova Scotia
Toronto, Ontario

Frances Soboda
President of Local 4253
United Steelworkers of America
New Glasgow, Nova Scotia

Tony P. Wohlfarth
National Representative
Research Department
Canadian Auto Workers (CAW - Canada)
Willowdale, Ontario

Glenna Young
Manager of Personnel Relations
Eastern Bakeries Limited
Saint John, New Brunswick

March, 1988

MEMBERS OF THE CEIAC NEWFOUNDLAND TASK GROUP

Chairman

Jacques Vasseur
President
Administration 2000 Inc.
Montreal, Quebec

Members

Stephen Delaney
Systems Analyst & Partner
Information Services Inc.
St. John's, Newfoundland

Joy Langan
Director
Labour Participation Dept.
CLC/United Way
Vancouver, British Columbia

John S. Reid
Senior Advisor and Director,
Government Relations
Canadian Advanced Technology Association
Ottawa, Ontario

Frances Saboda
President of Local 4253
United Steelworking of America
New Glasgow, Nova Scotia

Staff

Marcel Plamondon
A/Director of Research

CEIAC Address:

3rd Floor, Phase II
Place Du Portage
Hull, Quebec
K1A 0J9
Telephone: (819) 994-2417

IV

BACKGROUND

During a visit to St. John's, Newfoundland in the Spring of 1987, the Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC) was forcefully struck by the gravity of the employment and economic problems in the province. The extent of the severe economic employment conditions in the province had been discussed in the CEIAC's meetings in St. John's with members of the Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment, the St. John's Chamber of Commerce and the Newfoundland-Labrador Federation of Labour. The CEIAC resolved to undertake a study on how the policies and programs of the federal government could be better focussed and tailored to meet the unique employment needs of Newfoundland.

To do this, a small Task Group was established from amongst CEIAC's membership in May, 1987. During the summer months, the Newfoundland Task Group consulted with many individuals and organizations in Newfoundland (see Appendix C) and reviewed existing literature on the province's economy. Particular attention was given to the Report of the Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment (the "Doug House" Report, 1986). Its recommendations were analysed with a view to selecting those which could be aligned with related and current Employment and Immigration Canada policies and programs. A working document was prepared to provide a grid of comparative views on each of the selected recommendations.(1)

At its plenary meeting with the Minister, the Honourable Benoît Bouchard, in November, 1987, the CEIAC presented an

---

(1) This working document is available on request from the Council's Secretariat.

outline of the findings and conclusions resulting from the Task Group's study. The final text of the report and recommendations was adopted by the CEIAC in March, 1988.

The objective of the CEIAC has been to put forward the most reasonable proposals for providing help to an ailing province, using existing policies and programs and, in the context of the "Doug House" Report, to recommend ways and means of assisting Newfoundland in its own economic development.

V

THE ECONOMIC SITUATION IN NEWFOUNDLAND

The CEIAC did not attempt to undertake its own academic study of the economic situation in Newfoundland. Rather, it reviewed several well-documented existing reports, with special focus on that of the Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment (the "Doug House" Report), published in 1986. The following section of this report describes certain characteristics of the Newfoundland economy that provide a base for the examination of the economic and employment policies further along in the report. In researching and examining these characteristics, the CEIAC consulted with officials from the Labour Market Outlook and Structural Analysis Divisions of the Canada Employment and Immigration Commission/Department (CEIC).

1. A Profile of Present and Future Employment

In 1986, the average unemployment rate for Newfoundland was twice as high as that for Canada (see Table 1). The proportion of people aged 15 years and over who were working and, the overall participation rate of this group in the labour force were significantly lower for Newfoundland than for Canada as a whole.

Table 1 below shows that one out of two working age people in Newfoundland was in the labour force, as opposed to two people out of three in Canada as a whole. Almost half of all working age people in Newfoundland were not in the labour force.

TABLE I

Comparative Labour Market Characteristics
Newfoundland and Canada, 1986

	Newfoundland	Canada
Participation rate (1)	53.0%	65.7%
- (youth)	(47.2%)	(68.6%)
Unemployment rate	20.0%	9.6%
- (youth)	(31.1%)	(15.2%)
Not In labour force (1)	47.0%	34.3%
- (youth)	(52.8%)	(31.4%)

- - - - - - - - - - - -

NEWFOUNDLAND

• Total population (2)	567,681
• Population 15 years and over	427,000
Labour force	226,000
- employed	181,000
- unemployed	45,000
• not in labour force	201,000

(1) See definition in Appendix C
(2) 1986 Census, Cat. 94-101, Statistics Canada. Other figures are from the Labour Force Survey, 1986, Annual Averages, Cat. 71-001, December, 1986

Although the figures above reveal the dramatic employment situation in the province as a whole, they do not reflect certain realities in the rural areas that are even more alarming. For example, unemployment in local community areas is far more acute than in others; as well, unemployment varies within social groups. Numerically speaking, the youth of Newfoundland constitute the group experiencing the highest unemployment rates. CEIAC consultations revealed that the youth have less hope of finding employment and often must leave the province to find jobs elsewhere. The less-educated face an even greater hardship.

The future outlook does not promise to be any brighter than the present. The CEIC is forecasting the creation of only 18,000 new jobs between now and 1995.(1) CEIAC estimates that some 70,000 jobs will likely be needed for Newfoundland if the numbers taken into account include those active in the labour force, and those who are outside it but seeking employment.

Several important economic development projects are being planned, and may be launched in Newfoundland between 1987 and 1995: an undersea power transmission line, a gold mine in Hope Brook, the Hibernia oil and gas project, an ocean platform (Marystown), and, a pulp and paper business.(2)

However, none of these endeavours seems to be large enough in scope to significantly alter the Newfoundland economy. Hibernia, for instance, seems unlikely to develop as far as expected, and indeed, its activities may even be reduced. Another project which engendered high hopes -- The Lower Churchill Falls electricity project -- has been recently

---

(1) COPS reference, 1987 Projections, p. 9.
(2) Newfoundland-Labrador Department of Development and Tourism: Investing in Newfoundland and Labrador, 1987, Brochure attachments.
See also: The Economy 1987, Newfoundland and Labrador, Minister of Finance, Newfoundland, Appendix I.

cancelled. The Resource Sector, with the fishing industry in the lead, remains the principal driving force in the Newfoundland economy.

Based on these facts and on information gathered from its consultations and research, the CEIAC has concluded that employment prospects in Newfoundland are far poorer than in the rest of the country.

2. Economic Structure

The Newfoundland economy is: isolated; limited in domestic markets; primary, or non-industrial; import dependent; and, based largely on federal transfer payments.

Because Newfoundland is geographically isolated from the rest of Canada with no land access, it falls victim to economic isolation. Being so far away from the large North American industrial and financial centres, high transportation costs must be added to both imports and exports. Limited domestic markets force businesses to produce mostly for exports, which reduces profits.

Most of Newfoundland's relatively small population is scattered in small and medium-sized communities (more than 600), which are isolated in remote areas and isolated from one another, some being accessible only by water transportation.

Is this isolation the reason why Newfoundland's economy is dominated by its Resource Sector and has a weak manufacturing capacity? Whatever the answer, this primary economy cannot generate the wealth of an industrial-based economy or support the province's sizeable Service Sector which survives largely because of federal transfers.

The foremost economic sectors in the province, aside from the Service Sector, are Fishing, Forestry, Construction and Mining. Large businesses have been in steady decline since 1978 and the majority of new businesses employ fewer than five people.(1) The weakness of the Manufacturing Sector necessitates importing up to 70% of the products consumed in Newfoundland.(2)

The primary, or resource-based economy of Newfoundland and its geographic isolation have caused certain negative social effects. The most significant of these is a decline in the motivation to acquire a good education. Too often, the gap between what is taught at school and the reality of life in the community is so wide that children drop out "to become prime candidates for unemployment...."(3) As well, the costs of providing a sound education are often too high for those who live in isolated communities and for those whose families are unemployed. These factors contribute to the lowest literacy rate in Canada.

A related social concern is the growing acceptance of economic dependency. Seasonal employment is a major characteristic of the Newfoundland labour market. Those who are seasonally or cyclically employed have become accustomed to alternating between work and receiving unemployment insurance, often to the point of regarding U.I. as a "second salary". As well, the shortage of jobs has obliged the various governments to create short-term jobs, often to help workers to become eligible for unemployment insurance. This way of making a living has become an "economic system" and an accepted way of life.(4)

---

(1) Statistics Canada, Small Business Division, 1987
(2) Newfoundland government data
(3) Building on our Strengths - Report of the Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment 1986, p. 313.
(4) From CEIAC consultations in Newfoundland.

3. Availability of Relevant Data

In its examination of the economic situation in Newfoundland, the CEIAC endeavoured to substantiate its findings with accurate supporting data and statistics. It experienced difficulties in finding relevant data such as the quantifiable impact that national and provincial trade policies and patterns have on Newfoundland's employment sectors.

Newfoundland imports most of its consumable goods and many raw materials. The lack of data on how this affects the province's economic growth prevented a more accurate analysis. As well, most employment statistics have been based on situations in the metropolitan areas of the province and do not reflect for example, the number of people underemployed or unemployment in the more remote areas of the province. Without suitably comparable data bases in these areas, a truly definitive picture of the labour force and of labour market prospects could not be developed. The "Doug House" Report spoke of experiencing the same difficulties in tracking relevant data as did the CEIAC'S 1987 report "Canada's Single Industry Communities: A Proud Determination to Survive" (Recommendation 15, p.33)

The CEIAC therefore recommends:

RECOMMENDATION #1

That Statistics Canada, together with the Newfoundland Statistics Agency, produce regular data which accurately reflect the socio-economic and labour force characteristics of Newfoundland.

VI

FEDERAL ECONOMIC STRATEGIES FOR NEWFOUNDLAND

The federal government has long expressed concern about the economic future of Canada's less-developed areas. Support has been in the form of job creation and economic development programs as well as through the provision of transfer payments. In the Throne Speech of October 1, 1986, the federal government stated that it would consider new approaches for supporting Canada's regions, with greater sensitivity to local conditions and opportunities.

This commitment was honoured when, in June 1987, the federal Cabinet announced the creation of the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA). It will be given the mandate to co-ordinate and plan all activities contributing to the economic growth of the Atlantic provinces. Strategy decisions are to be made at the regional levels, using local resources and talent to meet local needs.

In the Fall of 1987, the Prime Minister, the Right Honourable Brian Mulroney, tabled Bill C-103 in the House of Commons to enact the establishment of ACOA, and in January, 1988 the Bill was sent to the Legislative Committee for review and study. Its report was due at the end of March, 1988.

This section of the report describes how ACOA's mandate can be applied to Newfoundland and includes recommendations on the criteria for the investment of ACOA funds and the focus for ACOA's strategy for Newfoundland's economic development. The section also deals with the Unemployment Insurance system as it applies to its income features and its provision of benefits for people undertaking training and those who initiate a new business venture. The validity of short-term job creation for the immediate future is discussed as well.

1. **Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA)**

Any proposed federal action plan or economic strategy for Newfoundland will be given consideration by the ACOA, once it is formally established. The nucleus of this agency will be composed of Federal Economic Development Co-ordinators. As stated above, the ACOA will be given the responsibility for "the co-ordination and planning of all federal activities contributing to the economic growth of the (Atlantic) region, particularly procurement, **training and skills development, job creating,** technology, infrastructure development and, local investment promotion."(1) In addition, it will be given the responsibility for the activities of the federal Department of Regional Industrial Expansion in the Atlantic region. The CEIAC fully endorses this federal initiative, if effectively implemented.

Bill C-103, Section 18, calls for the establishment of the Atlantic Canada Opportunities Board, consisting of the President of ACOA and representatives from the Atlantic provinces. The CIEAC feels strongly that this Board should also be composed of representatives of the social, economic, business and labour sectors in Atlantic Canada so that the interests of all the socio-economic partners will be duly considered.

RECOMMENDATION #2

That the Atlantic Canada Opportunities Board, as established under the provision of Part 1, Article 18. of Bill C-103, comprise representatives of the social, economic, business and labour sectors in Atlantic Canada.

(1) Mandate of the ACOA, annexed to Press Release of June 6, 1987. (Words typed in bold print by CEIAC)

Method of Operation of the ACOA

Since the method of operation of the ACOA is still at the formulation stage, it is appropriate for this report to highlight several areas where the mandate of the ACOA and of the CEIC converge, especially as this might benefit the new agency as it develops its strategies and tactics in more detail.

The CEIAC feels that is important to point out that the CEIC has a well-established local network in Newfoundland. CEIC officials have, over the years, gained an intimate knowledge of Newfoundlanders at the local level and have accumulated wide experience in working directly with the people, especially those who have the greatest need for training and jobs. The CEIAC raises this point because it feels that "Communities should be encouraged and assisted to take charge of their own economic development activity, and the senior levels of government should facilitate this process. Development from the top down has not worked and must be replaced by development from the bottom up."(1) Involvement of communities in their own development creates the powerful dynamic of hope and provides the feeling of "ownership", which leads to positive action.

Thus, the CEIAC feels that it is critical that the knowledge and experience of the CEIC's Newfoundland officials along with their established network of community people be an integral part of the ACOA's economic development planning for Newfoundland.

(1) CEIAC Report to the Minister of EIC, Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive, February, 1987, p. 26.

The CEIAC believes that the ACOA and the CEIC should collaborate on formulating action plans which would be of the greatest benefit to Newfoundland, without being constrained by the terms of their mandates. The CEIAC therefore recommends:

RECOMMENDATION #3

That the ACOA and the CEIC establish a permanent mechanism for the exchange of views and co-ordination of effort between the two organizations.

Distribution of ACOA Resources

The CEIAC's consultations with the ACOA representatives revealed that the distribution of the Agency's funds will be based on subsidy requests rather than on direct needs. It is a proven fact that investment opportunities are far more numerous where a diversified industrial economy exists. Thus, the CEIAC fears that Newfoundland may not receive its fair share of the apportionment of ACOA funds.

The CEIAC therefore recommends:

RECOMMENDATION #4

That the apportionment of ACOA funds be based not only on the number and relevance of project submissions, but also on socio-economic needs.

Response to Local Needs

The CEIAC is pleased that the federal Cabinet has adopted the principle of transferring to the regions the authority to decide on regional development matters. It is hoped that the

ACOA will succeed in meeting this aim and that it will find ways and means of responding to local needs by establishing its own objectives and procedures. The CEIAC trusts that the Agency's absorption of the responsibilities of the federal Department of Regional Industrial Expansion (DRIE) in the Atlantic region, will result in informed undertakings that respond to regional and local interests.

The CEIAC feels that it is of utmost importance for the ACOA to consult widely and regularly with Newfoundland's provincial and local authorities including business and employee representatives as it proceeds with its work.

One local source which the ACOA could tap are the many Regional Development Associations located throughout Newfoundland. In the past twenty years, more than fifty of these voluntary organizations have been established, representing more than 500 communities and over half of the provincial population. They are incorporated under the Provincial Companies Act and are structured democratically at both the community and regional levels. Their primary role is to act as a catalyst for regional economic development of all kinds.

The CEIAC recommends:

RECOMMENDATION #5

That the ACOA systematically consult the social, economic, business and labour leaders in Newfoundland on the best possible choice of projects and initiatives.

2. Economic Development in Newfoundland

Economic Development Strategy

Economic development may take various forms, from mega-projects to small business development, from capitalizing on natural resources to import substitution and secondary manufacturing and processing. Such a strategy should include the development of knowledge-based industries. Whatever the decisions for Newfoundland may be, they must be weighed and considered in the context of the current economic and sociological factors of the province.

Having studied the Report of the Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment, (the "Doug House" Report), the CEIAC agrees with the majority of the recommendations that deal with the strategy for Newfoundland's economic development. However, it has some reservations about some of the recommendations that bear upon the subject of income support.

The CEIAC is of the opinion that business development should be promoted in Newfoundland, with an emphasis on medium-sized business. Large business has been on the decline in the province since 1978 and furthermore, its economic structure is poorly suited to large business, except in a few sectors -- for example, in the extraction of undersea oil. These require a large concentration of investment capital and major technological capabilities. The nature of most medium-sized businesses is labour-intensive, thus responding to the need for jobs. As well, medium-sized firms, however financed, are more likely to be owned by Newfoundlanders.

Even though it has a high risk rate of failure, small business should not be excluded since it is dynamic, more accessible to a greater number of people, and more flexible in responding to certain social and marketplace needs.

From its consultations, the CEIAC concludes that the type of operation which best answers the province's needs is that which capitalizes on its natural resources. For example, the potential is there for developing more fish processing plants; for manufacturing fishing equipment; for developing a high-technology sector in the fishing industry; for import substitution manufacturing; for upgrading pulp and paper production; for expanding ore mining and processing; and, for developing and expanding tourism.

Since the development of resource-based medium and small-sized business is feasible and within reach in Newfoundland, the CEIAC therefore recommends:

RECOMMENDATION #6

That the ACOA ensure that the economic development strategy for Newfoundland capitalizes on the province's human and natural resources and in so doing, promotes the development of medium-sized businesses, secondary manufacturing and processing, and the further development of small business.

The Role of the Private Sector

Any economic strategy developed for Newfoundland must include the participation of the private sector. Government funding is too limited to meet the critical demands of the province, but its involvement can initiate change and stimulate growth.

The CEIAC cannot, in the context of this report, provide an exhaustive prescription for the role of the private sector in Newfoundland. It would, however, like to touch on the subject of the investment of Newfoundland money in Newfoundland. The

CEIAC feels that one of the parts of the ACOA can play to enhance the investment climate in Newfoundland would be to set up a research project to assess the possibilities of investing Newfoundland private capital in the province. In a recent study, the CEIAC has investigated several different approaches to "enterprise development" which involve the private sector.(1) These represent new ways to encourage both private investment and job creation.

Funding from the private sector would be, in the CEIAC's view, most beneficial to the economic development of Newfoundland. Such funding could complement the federal government's initiatives in the province. Good opportunities for private investment have already been listed by the provincial government and these may well spark the interest of private investors if more publicity were to be given to them.

The CEIAC feels strongly that a private venture capital company should be established by the CEIC to encourage Canadian capital to be channelled into Newfoundland. The establishment of such a company should be founded on the advice of recognized experts from large Canadian urban centres, and should be developed in cooperation with the ACOA, the Federal Development Bank, the Newfoundland Chamber of Commerce, and the Newfoundland-Labrador Federation of Labour.

The CEIAC feels that the establishment of a venture capital company would provide a valuable vehicle for investment in Newfoundland, and therefore recommends:

RECOMMENDATION #7

That the CEIC sponsor the establishment of a private venture capital investment company for Newfoundland development. This Company should be created through

(1) Assisting Enterprises to Sustain and Create Jobs, CEIAC, March, 1988

RECOMMENDATION #7 (cont'd)

the collaboration of the CEIC, the ACOA, the Federal Business Development Bank, the Newfoundland Chambers of Commerce and the Newfoundland-Labrador Federation of Labour.

Financial Security of Individuals

It is the view of the CEIAC, based on its consultations with Newfoundlanders, that financial security for the people of the province must be an integral part of any strategy for economic development. It is clear that the results of such a strategy in Newfoundland will not be evident for several years, even under the most favourable circumstances. In the interim, people must be able to purchase the necessary goods and services. Basic financial security is fundamental to future growth; for instance, individuals must be assured that if they undertake courses to further their education, their families will not be deprived of a basic standard of living. The "Doug House" Report gave particular attention to the question of financial security, but at this time, it is not known how the province intends to proceed with the report's recommendation on this subject.

Unemployment Insurance plays an important income support role in Newfoundland -- more than in any other province. Considering the critical need for income security, a subject raised many times by CEIAC's Newfoundland respondents, the CEIAC feels that it is important to report to the Minister the held view that unemployment insurance plays a vital role as a form of income security in Newfoundland and that the income features of the U.I. system should not be modified unless a better scheme is developed.

The CEIAC therefore recommends:

RECOMMENDATION #8

That the current income features of the Unemployment Insurance (U.I.) system be maintained until such time as a more effective income security program can be developed.

Several individuals and groups consulted by the CEIAC suggested certain changes to the U.I. system which would allow more flexibility for individuals in the transition period between unemployment and employment. Two specific suggestions were found to be worthy of consideration. The first suggestion calls for the right to continue to receive U.I. benefits while enrolled in training courses other than those sponsored by the CEIC. It was felt that any U.I. recipient who takes his or her own initiative for self-improvement by enrolling in a job-related training course, when the CEIC is unable to offer access to an approved training program, should be eligible to claim U.I. benefits. Both the "Forget" and the "Hawkes" reports endorsed this concept.

The second suggestion was to allow those who initiate a business or who seek ways of becoming independent workers, to continue to have the right to receive U.I. benefits, for the duration of already, or about-to-be, established claim.

Although the CEIAC has already recommended that the U.I. system should remain basically unchanged, it holds the view that certain specific changes should be made on an experimental basis in Newfoundland. These experiments would test the applicability of the changes and assess their merit in terms of improving employment conditions of workers elsewhere in Canada and the overall benefit of the U.I. system.

Therefore, in light of the CEIAC's belief that it would be worthwhile to test certain changes to the U.I. system in Newfoundland, the CEIAC recommends:

RECOMMENDATION #9

a) That where the CEIC is not able, for any reason, to offer access to an approved training program, the CEIC allow any Unemployment Insurance recipient who undertakes a similar job-related training course on his or her own initiative, to continue to have the right to U.I. benefits.

b) That those who initiate a business or who seek ways of becoming independent workers, continue to have the right to receive U.I. benefits for the duration of an already, or about-to-be, established claim.

A third suggestion concerns the plight of those fishermen in Newfoundland who experience interruptions or stoppages of their work because of ice conditions (eg. south of Cape Harrison), no fish, or the difficulty of defining the dates of the fishing season that respond to the meteorologistic realities of the various regions of the province. These fishermen, having lost their source of income, must often wait for the fixed period of entry for the right to claim U.I. benefits. The CEIAC hesitates to recommend a regulation for a more flexible waiting period in this instance because some fishermen already have difficulty in accumulating the number of insurable weeks required for U.I. eligibility, and because the CEIC has existing programs which provide work quickly for these individuals. Furthermore, the CEIAC feels that it would be difficult to justify a change to the U.I. system which would apply only to Newfoundland fishermen.

The CEIAC is of the opinion that the CEIC should continue its emergency response program for fishermen and that the CEIC job creation programs should provide a more appropriate answer for unemployed fishermen who are caught with no income due to unforeseen circumstances, and therefore recommends:

RECOMMENDATION #10

That the CEIC build more flexibility into the practice whereby jobs and U.I. benefits are made quickly available to those fishermen who are unable to maintain employment income due to unusual or severe conditions.

The employment situation in Newfoundland (including seasonal work) is such that without the direct (federal government) creation of short-term employment, many people will remain outside the labour force, having to accept provincial welfare assistance. In addition, there is an unacceptable waste of the province's most valuable resource -- its people -- on whom Newfoundland must rely for any sort of economic development. Although it has been found that short-term "make-work" projects can create dependency on U.I. benefits when the jobs are completed, the CEIAC feels that these, for the time being, are the best available solution to keeping people in the labour force. The eventual establishment of more medium to long-term projects, either through the CEIC Community Futures Program or by the ACOA's initiatives, will be effective in eradicating the current income security dependency.

The CEIAC believes that more subsidized jobs should be provided by the CEIC for the shorter term and therefore recommends:

RECOMMENDATION #11

That the CEIC continue to use short-term job creation programs in Newfoundland as a bridge to ensure against further decline in the level of employment.

3. **Productivity and Access to Employment**

Any strategy for economic growth in Newfoundland must make the best use of the province's human resources. Disadvantaged groups, such as women and visible minorities, are often denied the fulfilment of their respective potentials to offer strong support to the growth of the economy because of social and economic barriers. Therefore, steps should be taken to ensure their full participation in the labour force. The CEIAC suggests that the establishment of adequate day care facilities throughout the province would permit these disadvantaged people to become productive workers. In addition, the facilities themselves would provide jobs. The provision of accessible facilities for people with disabilities, so often overlooked, would also allow this group to participate and contribute to the growth of the economy.

VII - THE ROLE OF THE CEIC IN NEWFOUNDLAND

In the previous sections of this report, the important role of the CEIC in Newfoundland was referred to, mainly in the context of the ACOA's role and of the Unemployment Insurance System. This section will be devoted to examining the CEIC's participation in the "economic development" initiatives and human resources planning for Newfoundland.

1. Community Futures Program

In examining the various programs available that place an emphasis on appropriate economic development policies, the CEIAC found the most suitable to be CEIC's Community Futures Program (see Appendix A). Its design meets the particular needs of Newfoundland. Indeed, it seems to have been tailor-made, for this is a province made up of isolated rural communities badly in need of infra-structures, and where economic development can be achieved through its people at the local level. These are precisely the criteria laid out in the Community Futures Program. As has been previously mentioned, only those development plans which involve people directly can hope to change the attitudes of dependency and discouragement which a long history of unemployment has imposed.

The CEIAC learned from CEIC officials that the Community Futures Program has already proven to be effective in several areas in the province and has been implemented intelligently, with the praiseworthy dedication of CEIC officers.

However, the current allocation of funds and person-years to this program are insufficient for Newfoundland. It was learned by the CEIAC that decisions on plans and allocation of funds are made at the CEIC national headquarters level. It was also learned that the future holds little promise for true economic development in the province unless more resources are allocated to the Community Futures Program and unless these are made available on a multi-year basis. If these conditions were met, the success of several very promising projects could be assured.

The CEIAC recognizes that there are limits on resources and constraints on their allocation. It is not prescribing that funding designated to other programs be diverted to the Community Futures Program, because this would deprive Newfoundlanders of other services they desperately need. The resources must come from elsewhere, and in the CEIAC's view, there are two possible sources: departmental and regional.

Departmental Funding

The Minister of Employment and Immigration Canada has the authority to distribute the funds for which he is responsible. The CEIAC feels that it would be appropriate for the Minister to exercise his authority to serve the least-advantaged Canadians, and would press him to consider increasing CEIC's budget allocation for Newfoundland's economic development. The Council therefore recommends:

RECOMMENDATION #12

That on the basis of a regular monitoring of the Community Futures Program which continues to indicate its merit, the

RECOMMENDATION #12 (cont'd)

CEIC substantially increase the Community Futures Program budget and person years in Newfoundland, and that the financing be provided on a multi-year basis.

Regional Financing

The Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) has been allocated a sizeable budget of development funds. It is the opinion of the CEIAC that a part of these funds could be invested in projects initiated through the Community Futures Program in Newfoundland. By coordinating its efforts with the CEIC's programs and community presence, the effectiveness of its initiatives could be enhanced. The Community Futures Program will also offer future investment opportunities to ACOA as the program grows in size and scope. The CEIAC therefore recommends:

RECOMMENDATION #13

That in the Newfoundland allocation of its investment funds, the ACOA give special consideration to projects proposed through the Community Futures Program.

2. The Outreach Program

The future outlook of Newfoundland's women, particularly those in rural areas, and of the province's youth in the Newfoundland labour market is dramatically bleak and must be addressed with dispatch. Increasing the Outreach Program in Newfoundland, expanding the number of Outreach offices in isolated regions and extending the scope of these offices to serve both youth and people with disabilities are deemed to be of the utmost importance by the CEIAC.

It therefore recommends:

RECOMMENDATION #14

a) That the scope of the CEIC Outreach Program be expanded in Newfoundland and the number of Outreach offices increased, especially in isolated regions.

b) That the Outreach Program expand its current services for women to include youth, with special attention to people with disabilities.

3. Basic Training

The CEIC's role in providing for basic training could hardly be more important than in Newfoundland where the literacy rate is the lowest in the country. The CEIAC agrees with the statement made in the Newfoundland "Doug House" Report which alleges that economic development and education go hand-in-hand. The CEIAC feels that the CEIC should strengthen and expand its basic training programs in institutions, and should study the possibility of setting up teams of instructors to provide basic education to those youth, adults and people with disabilities who are considered to be illiterate. These teams could be established under a CEIC job creation program using unemployed high-school or university graduates as instructors.

Therefore, in the light of the urgent need to increase the literacy rate and to help people acquire the basic qualifications for the workplace, the CEIAC recommends:

RECOMMENDATION #15

That the CEIC substantially augment its current provisions for institutional and non-institutional literacy training in Newfoundland.

4. Youth

The employment outlook for the youth of Newfoundland is dismal. With the forecast of only 18,000 new jobs in the province by 1995, it is not surprising that many young people are leaving Newfoundland to seek jobs in more prosperous areas of Canada, persuaded that there is no future for them at home. Numerically, young people are the hardest hit by the province's economic conditions. One youth out of two is officially or unofficially unemployed and those in rural areas, particularly the remote ones, face even greater hardship. Those who are still in school or university are all too aware that summer employment is scarce. This is often a disincentive to continue with their studies, not only because the prospects for jobs are so limited after graduation, but also because many students must earn money during the summer to finance their education.

Youth employment in Newfoundland must be a major policy and program concern for the CEIC. It is the opinion of the CEIAC that all efforts should be made through the CEIC to provide youth employment in the province.

A Full-Employment Policy for Youth

CEIAC's research revealed that in Sweden, the policy is that every young person should either be at school or at work. The Swedish policy for youth employment, launched in 1984, has all but eliminated youth unemployment (See Appendix B). Anyone

under the age of 20 is either enrolled in full-time secondary education, or is entitled to a place in a vocational training program or a special youth job.(1) The CEIAC feels that the CEIC should study the Swedish model with a view to finding application for it in Newfoundland, and suggests that it would be appropriate for CEIC officials to visit Sweden to learn at first-hand how the policy is applied. It would be particularly beneficial if such a visit were part of an exchange of public officials between Canada and Sweden. This would allow for the sharing of information and observations.

The CEIAC emphasizes that any jobs created for youth in Newfoundland under the Swedish formula should not interfere with the regular provision of private sector jobs. They should be publicly-funded, with a built-in element to prepare youth for entry into the private sector job market.

In view of the critical youth unemployment situation in Newfoundland, the Council recommends:

RECOMMENDATION #16

That the CEIC examine the feasibility of adapting the Swedish policy of full employment for youth, and on a pilot-project basis, develop a model for Newfoundland.

Student Summer Employment

Summer employment for students in Newfoundland is scarce and this often means that young people cannot continue with their education if they are counting on summer earnings to finance

(1) Dr. Graham S. Lowe, Confronting Youth Unemployment; Lessons from Sweden, February, 1986

their education. This, coupled with the dim prospects for work upon graduation, affects their motivation to continue their schooling. At a time when Newfoundland needs its young people to participate in its economic development, it seems regressive to allow young people to face this dilemma.

The CEIAC, being of the opinion that summer employment for Newfoundland students requires immediate and forceful action, feels that a pilot project should be launched whereby students could be offered summer jobs in the other provinces of Canada. The CEIC should examine the feasibility of subsidized transportation and housing. For example, the company offering a summer job to a Newfoundland student could ask its permanent employees to provide board and lodging for the student and charge a reasonable fee. Transportation costs could be shared by the province and the federal government. The CEIAC therefore recommends:

RECOMMENDATION #17

That the CEIC establish, on a pilot-project basis, a special summer employment program for Newfoundland whereby a target of 5,000 students will be offered the possibility of gaining experience and receiving renumeration elsewhere in Canada, on a cost-shared basis.

Advisory Council on Employment for Youth

The problems of youth in Newfoundland are so critical that the CEIAC believes it would be beneficial to create a Newfoundland Advisory Council on Employment for Youth which would bring together those whose expertise and experience could provide informed policy advice in this area. Such a council would not conflict with the existing provincial Youth Advisory Council but would collaborate with it to explore the best possible solutions to the youth unemployment problem.

Its membership would include representatives from government, labour and socio-economic groups, including youth, who have long experience, valuable contacts and a first-hand knowledge of the contributing factors to youth unemployment. The CEIAC therefore recommends:

RECOMMENDATION #18

That the CEIC establish a Newfoundland Advisory Council on Youth Employment. It should include representatives from government, employers, unions interest groups and youth.

* * * * * * * * *

In concluding the CEIAC recommends:

RECOMMENDATION #19

That the actions prescribed in the above recommendations be developed and effected in the context of a long-term industrial strategy for Newfoundland, and consistent with the intended mandate of the ACOA.

VIII

CONCLUSION

The economic and employment problems of Canada's youngest province loom so large that to solve them will take time and great concerted effort. By striking the Royal Commission on Employment and Unemployment in 1985, the province itself has again shown its own desire to find ways to direct Newfoundland on a course aimed at a balanced economy with more productive better-employed people. But the province needs partners to effect change.

In this study, the CEIAC has suggested ways for the CEIC to enhance its policies and programs to achieve desired goals for Newfoundland. It has proposed certain areas where the CEIC and the ACOA could combine forces to help the province. It has recommended new CEIC initiatives, such as sponsorship of a private venture capital investment company, and new means of alleviating the training and employment problems of youth.

The CEIAC concludes that regional development policies aimed at the economic development of Newfoundland must be re-drawn to be coherent and relevant. To meet the criteria for objectivity, the federal government, the ACOA and the provincial government must exercise care to avoid the superimposing of bureaucratic frameworks as a prescription for what is recognized as an ailing economy. The inhabitants and leaders of communities in Newfoundland must be directly involved in the planning and decision-making for their own future economic growth. With the appropriate support, the popular will to succeed will prove to be the most effective dynamic for self-sustaining development.

XI

APPENDICES **APPENDIX A**

Community Futures Program(1)

The Community Futures Program was introduced by the federal government in June, 1985 as part of the Canadian Jobs Strategy to be administered by Employment and Immigration Canada. It was described as a program designed to help communities hit by major lay-offs and plant closures, and communities struggling with economic decline but which had some opportunity for permanent growth and development. It was to be a program which would anticipate change, rather than react to it. The expected results would be achieved through a flexible, cooperative approach with the community itself, with emphasis on permanent employment and small business development.

The current objective of the program is "to assist communities in their efforts to identify, develop and implement measures to help individuals adjust to their economic environment and expand employment". To qualify, a community must be one which is experiencing longstanding high unemployment as compared with the rest of the province, and is experiencing or anticipating permanent employment losses because of substantial lay-offs. In addition, Special Community Futures Communities can be designated by Cabinet. These are described as communities requiring additional financial assistance because of especially severe economic problems.

.../2

(1) CEIAC report to the Minister: Canada's Single Industry Communities: A Proud Determination to Survive, February, 1987 p. 61 - exerpts

The selection of specific communities is the responsibility of the Minister of Employment and Immigration. Once a community is selected, a Community Futures Committee is formed "to provide a means for cooperative participation of local groups". The Committee includes representatives of business, labour, government and the local community. Up to $200,000 can be made available over a 2-year period for the work of this Committee in its assessment of the community's economic problems and the development of employment opportunities and worker-based adjustment measures.

After analyzing the community's problems and identifying possible solutions, the Committee advises Employment and Immigration Canada on its plans for development and recommends the most appropriate Community Futures options. These include the Self-Employment Incentive, a grant of $180 per week for a maximum 52 weeks, designed to enable unemployed workers to become self-employed; the Business Development Centre to provide advisory services and loan assistance to small business for the creation of permanent employment; the Community Initiative Fund to support unique and innovative proposals from communities for employment growth and recovery which cannot be supported by other government programs; Relocation and Exploratory Assistance to assist workers and individuals affected by closures or lay-offs to have access to a job or better employment opportunities; and, Direct Purchase of Institutional Training to provide occupational training to workers to meet the need for skills and increase their earnings and employability.

The Community Futures program budget in 1986-87 was over $100 million. The actual expenditures under the Community Futures Program in 1986-87 amounted to $74.9 million. Projected expenditures for 1987-88 are $78.1 million (as of

.../3

(February 1, 1988) and projections for 1988-89 have been calculated at $104 million. As of February 1, 1988, 167 communities had been selected and announced for assistance under the program. Of these, 20 communities in Atlantic Canada were approved by the Minister, 9 of which are in Newfoundland. Many of these communities have since selected specific program options from among the five described above.

APPENDIX B

Swedish Scheme for Youth Employment

Sweden has long had a political commitment to full employment. When it faced an upward swing in the rate of youth unemployment in 1984, it launched new policy initiatives aimed at smoothing the transition from school to work. Now anyone under the age of 20 is either enrolled in full-time secondary education or is entitled to a place in a vocational training program or a special youth job. No Swede under the age of 20 is unemployed.

Comparatively speaking, Sweden has high enrolments at both the senior high school and post-secondary levels. The small minority of 16 and 17 year olds who leave school after the compulsory nine years remain the legal responsibility of municipal authorities (who also run the primary and secondary schools). These early school leavers are either placed in vocational programs designed to channel them back into regular high school or into the labour force by age 18. Barring these options, special youth jobs are also available. These are arranged in cooperation with local employers, who receive a six-month wage subsidy on the agreement that regular staffing will not be affected. Local committees composed of representatives from unions, employers and other community groups coordinate efforts of the schools, the municipal authorities, and the state-run employment service offices (called "AF") to find the most suitable arrangements for

.../2

(1) Confronting Youth Unemployment: Lessons from Sweden: Dr. Graham S. Lowe, February, 1986 - Exerpts.

individual young people. The committees also help schools plan (and follow-up on) a battery of programs which ease the passage from the education system to the world of work.

Once a youth turns 18, the "AF" assumes legal responsibility for job placement and training. The Swedish Youth legislation, implemented in January 1984, requires municipalities to provide jobs for 18 and 19 year old school leavers unable to find regular work. The rapid, innovative response to youth unemployment has, by all reports to date, been quite successful.

The jobs provided by municipalities guarantee four hours of work daily and must be socially useful, helping in the youth's personal development and involving tasks which would otherwise go undone. Wages are union-negotiated and full wage subsidies are provided by the state to the municipalities.

APPENDIX C

Definitions

Labour Force: is composed of that portion of the civilian non-institutionalized population 15 years of age and over who are employed, or unemployed (those without work but have actively looked for work, those laid off but available for work, or those who have a new job but are waiting for it to start.) The Participation rate represents the labour force expressed as a percentage of the population 15 years of age and over.

Population Not In the Labour Force: those persons in the civilian non-institutionalized population 15 years of age and over who are neither employed nor unemployed (people who quit their job; people who do not look for jobs for reasons of illness; return to school; retirement; never worked, believing that no job is available)

Source: Statistics Canada, Catalogue 71-001, October, 1987, Explanatory Notes.

APPENDIX D

People and Organizations Consulted

- The Atlantic Canada Opportunities Agency

  - David S. Slade, Senior Policy Analyst

- The St. John's Board of Trade

  - John O'Dea, Chairman
  - Harold Smith, Director, Industral Relations
  - Paul Cahill, Manager of Government Affairs

- The Newfoundland and Labrador Federation of Labour

  - Bill Parsons, President
  - Frank Taylor, Executive Secretary

- The Government of Newfoundland

  - The Cabinet Secretariat
    - Alton Hollett, Manager

  - The Department of Energy
    - Barry Rogers, Director

  - The Intergovernmental Affairs Secretariat
    - Douglas Brown, Director of Resource Programs

- The Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment

  - Linda Inkpen, Commission Member
  - Wayne Humphries, Executive Secretary

- The Canada Employment and Immigration Commission

  - National Headquarters, Ottawa-Hull
    - Caroline Dewitt, Economist
      Labour Market Outlook
    - Wayne Piercy, Public Affairs,

    - Arthur Voth, Industrial Consultant,
      ACOA/EIC Coordination

.../2

APPENDIX D

• Newfoundland Regional Office

- J.M. Duguay	Director General
- G. Maher	Director, Operations
- D.E. Sellers	Director, Programs
- P.V. Field	Director, Immigration
- R. Fifield	Manager, Employment Operations
- D. Cadigan	Manager, Skills Development
- B.J. Kenny	Manager, Economic Services
- B. Wakelin	Manager, Adjustment Programs
- R. O'Neil	Manager, Planning and Coordination
- G. Fardy	Economist
- R. Williams	Manager, Insurance Services

Conseil consultatif canadien
de l'emploi et de l'immigration

Canada Employment
and Immigration Advisory Council

INVESTIR DANS LES PERSONNES:

Un rapport sur Terre-Neuve

Rapport présenté au

Ministre

de l'emploi et de l'immigration

par le

Conseil consultatif canadien

de l'emploi et de l'immigration

Avril 1988

Canada

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I	**SOMMAIRE A L'INTENTION DE LA HAUTE DIRECTION**	(i)
II	**LISTE DES RECOMMANDATIONS**	(vi)
III	**LISTE DES MEMBRES DU CCCEI**	(xi)
	Liste des membres du groupe de travail sur Terre-Neuve	(xiii)
IV	**CONTEXTE**	1
V	**LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE TERRE-NEUVE**	3
	1. L'emploi aujourd'hui et demain	3
	2. La structure économique	6
	3. La disponibilité de statistiques pertinentes	8
VI	**LA STRATÉGIE D'INTERVENTION FÉDÉRALE A TERRE-NEUVE**	10
	1. L'Agence de promotion économique du Canada Atlantique	11
	2. Le développement économique à Terre-Neuve	15
	3. La productivité et l'égalité des chances à l'emploi	22
VII	**LE ROLE DE LA CEIC A TERRE-NEUVE**	23
	1. Le développement des collectivités	23
	2. Le programme Extension	25
	3. La formation de base	26
	4. Les jeunes	27
VIII	**CONCLUSION**	31
IX	**ANNEXES**	
	A. Développement des collectivités	
	B. Politique suédoise de l'emploi des jeunes	
	C. Définitions	
	D. Liste des personnes et organisations consultées	

I SOMMAIRE A L'INTENTION DE LA HAUTE DIRECTION

Les problèmes économiques de Terre-Neuve sont très graves. Les raisons en sont nombreuses: l'éloignement géographique; la proportion de sa population vivant en milieux éloignés; l'importance de l'importation des produits de consommation et des matières premières industrielles; une économie peu industrialisée et qui repose sur les ressources naturelles. En conséquence, les taux de chômage sont, de façon persistante, les plus élevés au pays et la dépendance déjà forte envers les transferts de péréquation et les fonds du régime d'assurance-chômage est devenue chronique. Le niveau d'alphabétisation est un autre facteur non négligeable, surtout vu sous l'angle de l'abandon scolaire et de la qualité de l'éducation de base. Il est impératif que Terre-Neuve s'attaque à ce problème si la Province veut assurer son développement économique.

Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI) a été frappé par la gravité de la situation de l'emploi à Terre-Neuve. Il décidait, suite à une réunion plénière de ses membres tenue à Terre-Neuve au printemps de 1987, d'examiner les politiques et programmes actuels et futurs du gouvernement fédéral afin de mieux canaliser l'effort fédéral et de répondre davantage aux besoins spécifiques de Terre-Neuve. Le CCCEI a voulu comprendre pourquoi les interventions fédérales du passé, malgré leur ampleur, n'ont pas permis à Terre-Neuve de se doter d'une économie aussi forte que celle des autres provinces.

Les opinions transmises au CCCEI lors de ses consultations, les conclusions de son examen des politiques et programmes fédéraux et l'étude du rapport de la Commission royale de Terre-Neuve sur l'emploi et le chômage(1) montrent que les stratégies

(1) Traduction libre de: Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment, 1986.

fédérales de développement économique régional, émises pour répondre à des besoins nationaux plus larges, n'ont guère répondu aux besoins de l'économie de Terre-Neuve de structure plus traditionnelle. En outre, la province de Terre-Neuve n'a pas été suffisamment secondée dans son effort pour mettre en place des infrastructures nécessaires à la canalisation efficace des fonds des programmes fédéraux.

Le CCCEI reconnaît que le gouvernement fédéral a bien réussi certaines de ses interventions, mais l'économie de Terre-Neuve demeure sous-développée et les occasions d'emplois demeurent rares. Un grand nombre d'emplois actuels sont saisonniers ou de courte durée.

Le gouvernement fédéral tente actuellement de corriger sa stratégie d'intervention régionale en transférant le pouvoir de décision dans les régions et en concentrant ses efforts sur l'exploitation des ressources et des talents du milieu. L'intention du Cabinet Fédéral de créer l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA)(1) témoigne de cette nouvelle volonté. Le CCCEI pense que cette mesure est louable si elle est mise en oeuvre de façon appropriée. La faiblesse de cette initiative pourrait se situer au niveau pratique de la mise en oeuvre. Le CCCEI est convaincu que l'APECA devrait profiter de l'expérience de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) dans la prestation directe de services et de son réseau de bureaux couvrant toute la province.

La CEIC joue un rôle important sur le plan de la création d'emplois. Sa nouvelle stratégie incarnée dans le Programme de la Planification de l'Emploi présente 6 composantes d'aide à la

---

(1) Communiqué de presse, Bureau du Premier Ministre, 6 juin 1987. Projet de loi C-103, automne 1987.

formation et à la création d'emplois. L'une d'elle, le programme Développement des collectivités, se présente comme un outil bien adapté pour aider Terre-Neuve à créer des emplois. Il vise à aider les communautés à assurer leur survie et leur avenir économique par la mise en place d'infrastructures locales appropriées. Le CCCEI est d'avis que plus de ressources devraient être consacrées à ce programme et que le financement devrait se faire sur une base pluri-annuelle (voir annexe A pour une description de ce programme).

La CEIC a le mandat d'aider certains groupes en particulier. Les jeunes constituent, numériquement, le groupe le plus durement touché par le chômage à Terre-Neuve. 50% de ceux-ci ne trouvent pas d'emplois; certains quittent la province - déjà sous-peuplée - pour trouver de l'emploi ailleurs. Le CCCEI pense qu'on devrait s'inspirer de la politique suédoise de plein-emploi pour les jeunes comme modèle à Terre-Neuve(1). Le programme Extension, qui rend les services de la CEIC accessibles aux gens des communautés isolées ou à des groupes désavantagés, devrait offrir des services aux jeunes en portant une attention spéciale aux personnes handicappées (actuellement, ce programme sert exclusivement le groupe des femmes). Le CCCEI propose d'augmenter le nombre de bureaux Extension en régions éloignées.

La formation à l'emploi est de première importance pour Terre-Neuve mais, pour être profitable, doit être complétée ou précédée par une formation de base, en raison du fait que l'analphabétisme constitue un obstacle majeur de la recherche d'emploi ou du retour à l'emploi ainsi que la création de son propre emploi.

---

(1) Voir Annexe B pour une description sommaire du modèle suédois.

Le CCCEI est d'avis que les dispositions actuelles du régime d'assurance-chômage ayant trait à la prestation de revenus soient maintenues tant qu'un autre système de soutien du revenu n'offrira pas une meilleure alternative. Le CCCEI suggère par ailleurs, et sur une base expérimentale, que les chômeurs qui cherchent par eux-mêmes à parfaire leur formation ou à s'établir à leur compte devraient bénéficier du droit acquis de retirer des prestations d'assurance-chômage pour la période où ils sont éligibles. Le rapport du CCCEI sur Terre-Neuve demande au Ministre d'accorder une attention spéciale au cas des pêcheurs privés de leur gagne-pain par des conditions climatiques ou de pêche adverses. Le CCCEI ne pense pas que le régime d'assurance-chômage devrait répondre à cette situation. La CEIC devrait continuer à offrir aux pêcheurs des emplois à court terme pour leur permettre de répondre à leurs besoins d'emploi et de revenus.

Le CCCEI recommande, à plusieurs endroits, l'injection de fonds tant privés que publics, pour stimuler la création d'emplois, faciliter la formation et l'accès aux services d'emplois. Le CCCEI suggère des interventions dans les domaines de l'éducation et de la formation de l'emploi des jeunes dont la création d'un Conseil consultatif sur l'emploi des jeunes. L'une d'elles propose la mise sur pied d'un programme spécial d'emplois d'été pour les étudiants. Ceux-ci devraient avoir la chance d'acquérir une expérience de travail et de ramasser de l'argent pour continuer leurs études. Le CCCEI propose que ces étudiants puissent travailler là où des emplois sont disponibles au Canada et que les frais de transport et d'hébergement soient partagés.

Le CCCEI sait que trop souvent on laisse entendre qu'une collectivité désavantagée n'est pas en mesure de s'aider elle-même et qu'en conséquence la seule solution est l'injection massive de fonds. Dans de tels cas, les décisions

sont prises par des gens de l'extérieur qui ignorent les vrais enjeux de cette collectivité. Le CCCEI sait, par expérience, que contrairement à cette opinion négative, les gens sont capables de trouver des solutions et des solutions qui leur conviennent lorsqu'ils sont proprement consultés. C'est alors qu'ils se sentent responsables de la réalisation des projets. Il s'agit là, pour le CCCEI, d'une dynamique d'action très puissante. Le CCCEI est, par conséquent, d'avis qu'à Terre-Neuve les communautés doivent participer à leur propre développement et avoir accès aux supports techniques, légaux et financiers pour ce faire. Seule cette approche permet l'émergence de l'autonomie économique.

II

LISTE DES RECOMMANDATIONS

BASE DE DONNÉES

RECOMMANDATION #1

Que Statistique Canada et le bureau de la statistique de Terre-Neuve produisent sur une base régulière des données socio-économiques qui reflètent plus fidèlement la situation socio-économique et de l'emploi de Terre-Neuve.

L'AGENCE DE PROMOTION ÉCONOMIQUE DU CANADA ATLANTIQUE

RECOMMANDATION #2

Que le Conseil de l'Agence de promotion du Canada Atlantique, prévu à l'article 18 de la partie I du projet de loi C-103, soit composé de représentants du monde des affaires et du travail ainsi que des représentants de groupes socio-économiques des provinces atlantiques.

RECOMMANDATION #3

Que l'APECA et la CEIC instituent un mécanisme permanent d'échanges de leurs points de vue et de coordination de leurs efforts.

RECOMMANDATION #4

Que la question du partage des fonds d'investissement dont est pourvu l'APECA tienne compte non seulement du nombre et de la pertinence des projets présentés mais aussi des besoins socio-économiques.

RECOMMANDATION #5

Que l'APECA consulte de façon systématique les chefs de file Terre-Neuviens du monde des affaires, du travail et des groupes d'intérêts socio-économiques dans la sélection des projets et initiatives à subventionner.

RECOMMANDATION #6

Que l'APECA s'assure que la stratégie de développement économique de Terre-Neuve capitalise sur les ressources naturelles et humaines de la province, privilégie les entreprises de taille moyenne, incluant les industries manufacturières et de transformation, mais tout en encourageant la petite entreprise.

RECOMMANDATION #7

Que la CEIC parraine un projet de mise sur pied d'une société privée d'investissement de capitaux à Terre-Neuve. Le projet devrait être poursuivi par la CEIC de concert avec l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, la Banque fédérale de développement, les Chambres de Commerce de Terre-Neuve et la Fédération du Travail de Terre-Neuve et du Labrador.

SÉCURITÉ FINANCIÈRE

RECOMMANDATION #8

Que les dispositions actuelles du régime d'assurance-chômage ayant trait à la prestation de revenus soient maintenues tant qu'un système de soutien du revenu n'offrira pas une meilleure alternative.

RECOMMANDATION #9

a) Que tout prestataire Terre-Neuvien qui entreprend, de sa propre initiative, un programme de formation valable ne soit pas exclu du droit aux prestations d'assurance-chômage si la CEIC n'est pas en mesure de lui offrir en temps opportun l'accès à un programme approuvé de formation;

b) Que tout prestataire Terre-Neuvien qui se lance en affaires conserve le droit de recevoir ses prestations d'assurance-chômage.

RECOMMANDATION #10

Que la CEIC introduise davantage de flexibilité dans sa prestation de services d'emploi et d'assurance aux pêcheurs qui sont dans l'impossibilité de retirer des revenus de pêche en raison de conditions de travail inhabituelles ou difficiles.

RECOMMANDATION #11

Que la CEIC continue d'utiliser des programmes de création d'emplois à court terme pour éviter que la situation actuelle de l'emploi à Terre-Neuve ne se détériore.

FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

RECOMMANDATION #12

Que sur la base d'une évaluation continuelle montrant le mérite du programme développement des collectivités, la CEIC augmente substantiellement les ressources humaines et financières de ce programme et le finance sur une base pluri-annuelle.

RECOMMANDATION #13

Que l'APECA accorde à Terre-Neuve une attention spéciale aux occasions d'investissement suscitées par le programme Développement des collectivités.

LES BESOINS SPÉCIAUX

RECOMMANDATION #14

a) Que la CEIC prolonge le programme Extension à Terre-Neuve et augmente le nombre de bureaux Extension en milieux éloignés.

b) Que les services du programme Extension actuellement offerts aux femmes soient étendus aux jeunes, en portant une attention spéciale aux personnes handicapées.

RECOMMANDATION #15

Que la CEIC augmente substantiellement son effort d'alphabétisation à Terre-Neuve, tant au niveau institutionnel qu'au niveau non-institutionnel.

RECOMMANDATION #16

Que la CEIC examine la possibilité d'adapter la politique Suédoise de plein-emploi pour les jeunes et développe, sur une base expérimentale, un modèle canadien à Terre-Neuve.

RECOMMANDATION #17

Que la CEIC mette sur pied un programme expérimental spécial d'emplois d'été pour étudiants qui viserait à offrir éventuellement à 5000 étudiants de Terre-Neuve la possibilité d'acquérir expérience et rémunération ailleurs au Canada sur la base d'un partage des coûts.

RECOMMANDATION #18

Que la CEIC mette sur pied un Conseil consultatif Terre-Neuvien sur l'emploi des jeunes. Sa composition devrait compter des représentants des gouvernements, du monde des affaires, des syndicats et des groupes d'intérêts, incluant les jeunes.

RECOMMANDATION #19

Que les mesures proposées par les recommandations précédentes soient mises en application dans le contexte d'une stratégie industrielle à long terme pour Terre-Neuve et soient consistentes avec le mandat proposé pour l'APECA.

III

Membres du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Président

Jacques Vasseur
Président
Administration 2000 Inc.
Montréal (Québec)

Vice-président

John S. Reid
Conseiller principal et Directeur,
relations gouvernementales
Association canadienne de technologie avancée
Ottawa (Ontario)

Membres

Yvan R. Bastien
Vice-président adjoint
(Personnel)
Région du Québec
Bell Canada
Montréal (Québec)

Stephen Delaney
Analyste des systèmes et associé
Information Services Inc.
St. John's (Terre-Neuve)

Diana J. Ferguson
Présidente
The Gloucester Organization Inc.
Toronto (Ontario)

Joan George
Militante communautaire
Thompson (Manitoba)

Gerald Grandy
Associé
Vincent-Englehart Ltée
Conseillers certifiés en
administration
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Gabrielle B. Grimard
Présidente
Directrice générale
Entreprise d'Électricité
Grimard Inc.
Chicoutimi (Québec)

Kevin Hayes
Représentant national des
Politiques et de la Planification
Services de la recherche et de
la législation
Congrès du travail du Canada
Ottawa (Ontario)

Oistein Kristiansen
Président
Kore Management Limited
Saskatoon (Saskatchewan)

Joy Langan
Directrice du
Service Participation des
travailleurs du CTC/Centraide
Vancouver (Colombie-Britannique)

Suzanne Leduc
Adjointe au comité exécutif
de la CSN
Confédération des syndicats
nationaux
Montréal (Québec)

Robert M. MacIntosh
Adjoint au président international
Fraternité internationale des
chaudronniers; constructeurs de
navires en fer; forgerons;
forgeurs et aides
Richmond (Colombie-Britannique)

A. Jean Moore
Animatrice de l'intérêt des
personnes handicapées
Kingston (Ontario)

Jacob Pete
Expert-conseil
Saskatoon (Saskatchewan)

Gérald Poirier
Directeur, Centre de jour
Foyer Chanoine Audet Inc.
St-Romuald (Québec)

Helen K. Sinclair
Vice-présidente principale
Planification et législation
Banque de la Nouvelle-Écosse
Toronto (Ontario)

Frances J. Soboda
Présidente du Local 4253
Métallurgistes-unis d'Amérique
New Glasgow (Nouvelle-Écosse)

Tony P. Wohlfarth
Représentant national
Département de recherches
Travailleurs canadiens de
l'automobile (TCA - Canada)
Willowdale (Ontario)

Glenna Young
Directrice des relations avec
le personnel
Eastern Bakeries Limited
Saint-Jean (Nouveau Brunswick)

Mars 1988

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL DU CCCEI SUR TERRE-NEUVE

Président: Jacques Vasseur
Président
Administration 2000 Inc.
Montréal (Québec)

Membres: Stephen Delaney
Analyste des systèmes et associé
Information Services Inc.
St. John's (Terre-Neuve)

Joy Langan
Directrice du Service
Participation des travailleurs du
CTC/Centraide
Vancouver (Colombie-Britannique)

John Reid
Conseiller principal et Directeur
relations gouvernementales
Association canadienne de technologie
avancée
Ottawa (Ontario)

Frances Soboda
Présidente du Local 4253
Métallurgistes-unis d'Amérique
New Glasgow (Nouvelle-Écosse)

Personnel: Marcel Plamondon
Directeur intérimaire de la recherche

Adresse du CCCEI

3ième étage, Phase II
Place du Portage
Hull (Québec)
K1A 0J9

Tél: (819) 994-2417

IV

CONTEXTE

La gravité des problèmes économiques et des problèmes d'emploi à Terre-Neuve a fortement attiré l'attention du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI) lors de sa visite à St. John's au printemps de 1987. Le CCCEI en discuta avec des membres de la Commission Royale de Terre-Neuve sur l'emploi et le chômage(1), la chambre de commerce de St. John's et la Fédération des Travailleurs de Terre-Neuve et du Labrador. Il décidait d'entreprendre une étude des politiques et programmes fédéraux, et en particulier ceux d'Emploi et Immigration Canada (EIC) dans le but de mieux répondre aux besoins spécifiques de Terre-Neuve.

Pour ce faire, le CCCEI formait en mai 1987 un groupe de travail sur Terre-Neuve composé de membres du CCCEI. Au cours de l'été 1987, le groupe de travail sur Terre-Neuve consulta plusieurs personnes et plusieurs organisations Terre-Neuviennes (voir annexe C) et analysa les rapports existants sur l'économie de Terre-Neuve. Le groupe de travail se pencha particulièrement sur le rapport de la Commission Royale de Terre-Neuve sur l'emploi et le chômage (le rapport "Doug House", 1986). Les recommandations de ce rapport furent examinées sous l'angle de leur pertinence avec le mandat d'EIC. Le groupe de travail regroupa différents points de vue sur les recommandations du rapport "Doug House" retenues à l'intérieur d'un document de travail(2).

---

(1) Traduction de : Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment, 1986

(2) Ce document de travail est disponible sur demande auprès du secrétariat du CCCEI.

Le CCCEI présenta les premières conclusions du groupe de travail sur Terre-Neuve au Ministre, l'Honorable Benoît Bouchard, à sa réunion du Ministre-en-Conseil en novembre 1987. Le texte final du rapport sur Terre-Neuve et les recommandations furent adoptés par le CCCEI à sa réunion de mars 1988.

Le CCCEI a cherché à proposer des mesures de redressement de la situation à Terre-Neuve qui se situent dans le cadre des politiques et programmes actuels d'EIC. Il a en outre voulu donner suite au rapport "Doug House" en proposant des mesures d'assistance sur le plan économique.

V

LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE TERRE-NEUVE

Le CCCEI n'a pas entrepris sa propre étude économique de Terre-Neuve. Il examina des études existantes, bien documentées. Il se pencha particulièrement sur le rapport de la Commission Royale de Terre-Neuve sur l'emploi et le chômage (le rapport "Doug House") publié en 1986. La présente partie du rapport du CCCEI se concentre sur certaines caractéristiques de l'économie de Terre-Neuve qui apparaissent révélatrices et utiles à l'élaboration de politiques économiques et d'emplois pour cette province. Le CCCEI consulta sur ce plan les fonctionnaires de la direction des perspectives du marché du travail et analyse structurelle à la CEIC.

1. L'emploi aujourd'hui et demain

Le taux de chômage moyen à Terre-Neuve était, en 1986, deux fois plus élevé que dans l'ensemble du pays (voir Tableau I). Parmi la population de 15 ans et plus, les proportions de ceux et celles qui participaient au marché du travail et qui travaillaient présentaient des différences nettement défavorables à Terre-Neuve par rapport au Canada dans son ensemble.

Le Tableau 1 indique que dans l'ensemble du pays deux personnes sur trois âgées de 15 ans et plus participent au marché du travail; c'est à peine plus d'une personne sur deux à Terre-Neuve. Près de 50% des personnes en âge de travailler sont inactives à Terre-Neuve.

Tableau I

Comparaison de certaines caractéristiques de la population reliées au marché du travail, Terre-Neuve et le Canada, 1986

	Terre-Neuve	Canada
• taux de participation(1)	53,0%	65,7%
- (groupe des jeunes)	(47,2)%	(68,6)%
• taux de chômage	20,0%	9,6%
- (groupe des jeunes)	(31,1)%	(15,2%)
• population inactive(1)	47,0%	34,3%
- (groupe des jeunes)	(52,8%)	(31,4%)

— — — — — —

TERRE-NEUVE

• Population totale (2)	567,681
• Population 15 ans et plus	427,000
Population active	226,000
à l'emploi	181,000
en chômage	45,000
• Population inactive	201,000

(1) Voir définitions, Annexe C

(2) Recensement de 1986, cat. 94-101, Statistique Canada. Les autres figures proviennent de l'enquête sur la population active, 1986, moyennes annuelles, cat. 71-001, Décembre 1986.

La situation de l'emploi à Terre-Neuve est dramatique, exceptionelle. Mais il s'agit là de chiffres au niveau provincial qui cachent des situations encore plus sérieuses. Le chômage dans les régions rurales est encore plus répandu que ce que laissent croire les chiffres provinciaux. En outre, les différents groupes de Terre-Neuviens ne sont pas touchés de la même façon. Les jeunes surtout sont numériquement davantage touchés par le chômage. Nos consultations nous révèlent qu'ils n'ont guère d'espoir de trouver de l'emploi sur place et quittent la province. Enfin, les moins éduqués souffrent plus que les autres du chômage.

L'avenir ne semble guère plus encourageant. La CEIC prévoit la création de 18,000 nouveaux emplois seulement d'ici 1995(1). Or, une évaluation des besoins d'emplois faite uniquement sur la base des statistiques de la population active révèle un besoin d'emplois beaucoup plus important. On pourrait parler peut-être de 70,000 pour répondre au nombre probable de demandeurs d'emplois.

Quelques importants projets de développement économique sont en vue ou prendront leur élan à Terre-Neuve au cours de la période 1987-1995: ligne d'électricité sous-marine, mine d'or (Hope Brook), Hibernia (pétrole), plate-forme marine (Marystown), pâtes et papier, etc(2).

Cependant, aucun de ces projets n'a suffisamment d'ampleur pour marquer l'économie de Terre-Neuve. Hibernia, par exemple, ne semble pas devoir connaître le développement espéré et il se pourrait même que les activités soient réduites. Un autre projet dont on attendait beaucoup vient d'être annulé (Lower Churchill Falls).

(1) COPS Reference, 1987 Projections p. 9

(2) Newfoundland-Labrador Department of Development and Tourism: Investing in Newfoundland and Labrador, 1987, brochures jointes. Voir aussi The Economy 1987, Newfoundland and Labrador, Minister of Finance, Newfoundland, Appendix 1.

Le secteur des ressources, avec l'industrie de la pêche en tête, demeure le moteur principal de l'économie de Terre-Neuve.

Les faits révélés par l'examen de l'économie de Terre-Neuve, que ce soit à partir d'études ou des consultations du CCCEI, indiquent clairement que les chances d'emploi à Terre-Neuve sont très pauvres à comparer à l'ensemble du pays.

2. La structure économique

L'économie de Terre-Neuve est une économie isolée, à marchés intérieurs restreints, de structure traditionnelle plus qu'industrielle, fortement dépendante de l'importation et des transferts fédéraux.

Terre-Neuve est une province géographiquement isolée et qui ne présente aucun accès par des moyens terrestres. Cette isolation s'accompagne d'une isolation économique provoquée par l'éloignement des grands centres industriels et financiers nord-américains. Des coûts de transport s'ajoutent donc à l'importation comme à l'exportation.

Terre-Neuve est peu peuplée et qui plus est, sa population est répartie en petites et moyennes communautés (plus de 600), souvent isolées les unes des autres, dont l'accès est difficile, voire uniquement par voie d'eau pour certaines. La limitation des marchés intérieurs ajoute un autre élément négatif à la rentabilité en termes d'économies d'échelle, obligeant souvent les entreprises à produire surtout pour l'exportation.

L'isolation est-elle à l'origine du fait que Terre-Neuve se caractérise par son secteur des ressources et ne possède

qu'un faible secteur manufacturier? Quoi qu'il en soit, retenons que ce genre d'économie est loin de générer la richesse d'une économie industrielle et de pouvoir supporter un secteur des services important. Si un tel secteur des services existe, c'est en bonne partie grâce aux transferts fédéraux.

Les secteurs économiques les plus importants, à l'exclusion des services, sont la pêche, la forêt, la construction et les mines. Il faut noter ici que la grande entreprise est en constant déclin depuis 1978 et que la majorité des nouvelles entreprises compte moins de 5 employés(1). La faiblesse du secteur manufacturier a une conséquence importante: la nécessité pour la province d'importer une grande partie des produits qu'elle consomme (jusqu'à 70%)(2).

L'économie traditionnelle de Terre-Neuve et son isolement géographique ont eu des effets négatifs sur le plan social. Le plus important concerne l'éducation. Quand les réalités de la vie ne cadrent pas avec le contenu de l'enseignement scolaire, les jeunes quittent prématurément l'école "pour devenir des candidats de choix au chômage..."(3). Ce phénomène est en outre amplifié par les coûts que représente une bonne éducation pour les personnes qui vivent en milieux éloignés ou sont sans revenus de travail. Ces facteurs contribuent à maintenir à Terre-Neuve le taux d'alphabétisme le plus faible au pays.

---

(1) Statistiques Canada, Division des petites entreprises, 1987.

(2) Calculé à partir de données provinciales (Terre-Neuve).

(3) Rapport de la Commission Royale de Terre-Neuve sur l'emploi et le chômage, Building on Our Strengths, p. 313.

Un autre effet est la cristallisation d'attitudes de dépendance économique. Il faut comprendre ici que les marchés du travail de Terre-Neuve se caractérisent par l'emploi saisonnier d'une part; une partie de la population s'est habituée à alterner entre l'emploi saisonnier et l'assurance-chômage à un point tel qu'on parle souvent de l'assurance-chômage comme du deuxième salaire. D'autre part, l'absence de travail a amené les gouvernements à créer des emplois à court terme qui souvent servaient à rendre les travailleurs éligibles aux prestations de chômage. Cette façon de gagner sa vie est devenu un "système économique" ancré dans les habitudes de vie(1).

3. La disponibilité de statistiques pertinentes

Dans son examen de la situation économique de Terre-Neuve, le CCCEI a cherché à confirmer ses conclusions à l'aide de données socio-économiques. Le CCCEI a rencontré plusieurs difficultés à trouver les données nécessaires tel l'impact des politiques et pratiques commerciales sur l'emploi par exemple.

Terre-Neuve importe une grande partie de ses biens de consommation et de matières premières. Le manque de données sur ce point empêche une analyse plus poussée des effets de l'importation sur la croissance économique. De même, la majeure partie des données sur l'emploi est produite sur la base des activités en régions métropolitaines et ne reflète pas, par exemple, le nombre de personnes sous-employées ou le chômage dans les régions les plus éloignées.

Sans ces données, il est difficile de se faire une idée exacte de la nature de la main-d'oeuvre et des marchés de l'emploi. La Commission Royale de Terre-Neuve sur l'emploi

(1) Consultations du CCCEI à Terre-Neuve.

et le chômage a aussi connu des difficultés à trouver les statistiques dont elle avait besoin; le CCCEI avait déjà fait face à de telles difficultés lors de son examen des collectivités mono-industrielles (CCCEI : Les collectivités mono-industrielles au Canada : Une volonté fière de survivre, 1987. Voir recommandation 15, page 33).

En conséquence, le CCCEI recommande:

RECOMMANDATION 1

Que Statistique Canada et le Bureau de la statistique de Terre-Neuve produisent sur une base régulière des données socio-économiques qui reflètent plus fidèlement la situation socio-économique et de l'emploi de Terre-Neuve.

VI

LA STRATÉGIE D'INTERVENTION FÉDÉRALE A TERRE-NEUVE

Le gouvernement fédéral se préoccupe du développement régional depuis longtemps. Il a mis sur pied des programmes de développement économique et de création d'emplois et a prévu des paiements de transferts. Dans son discours du Trône du 1er octobre 1986, le gouvernement fédéral proposait une nouvelle approche d'aide aux régions plus centrée sur les conditions locales.

Le Cabinet fédéral donnait suite à cet engagement au mois de juin 1987 en annonçant son intention de créer l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA). Cette agence recevrait le mandat de planifier et de coordonner toutes les activités fédérales contribuant à la croissance économique dans la région de l'Atlantique. En outre, cette approche privilégiait une prise de décision regionalisée et l'utilisation des ressources et des talents du milieu pour rencontrer les besoins locaux.

Le Premier Ministre, le très Honorable Brian Mulroney, déposait devant la Chambre des Communes à l'automne 1987 le projet de loi C-103 créant l'APECA. Le projet de loi était soumis à un comité législatif en janvier 1988 dont le rapport devait être présenté à la Chambre des Communes à la fin de mars 1988.

Cette partie du rapport du CCCEI examine le mandat de l'APECA dans le contexte des besoins de Terre-Neuve. On y retrouve des recommandations sur l'utilisation des fonds de l'APECA et la stratégie de développement économique à Terre-Neuve. On y retrouve aussi des considérations sur le régime d'assurance-chômage portant sur la prestation de revenus et le droit aux prestations pour les personnes entreprenant une formation ou se lançant en affaires. La pertinence d'une politique d'emploi à court terme est aussi abordée.

1. L'Agence de promotion économique du Canada Atlantique

Toute proposition d'intervention fédérale à Terre-Neuve devra tenir compte de la nouvelle stratégie fédérale qui se concrétisera dans la création de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA). Le noyau de l'Agence sera formé du regroupement des bureaux des coordinateurs fédéraux du développement économique dans l'Atlantique. Tel que mentionné plus avant, l'APECA aura le mandat de: "coordonner et planifier l'ensemble des activités fédérales contribuant à la croissance économique de la région, notamment les achats, la formation et le perfectionnement, la création d'emplois, l'aménagement de l'infrastructure technologique et la promotion des investissements locaux"(1). En outre, elle prendra la relève du Ministère de l'expansion industrielle régionale(2). Le CCCEI salue cette initiative fédérale mais à la condition qu'elle soit mise en oeuvre de façon efficace.

La représentativité de l'APECA

Le législateur a prévu à la section 18 du projet de loi C-103 doter l'APECA d'un Conseil sur lequel siégeraient le président de l'APECA et des représentants des provinces atlantiques. Le CCCEI pense que ce Conseil devrait aussi être composé de représentants du monde des affaires et du travail ainsi que des représentants de groupes socio-économiques du Canada Atlantique, de façon à ce que les intérêts de ces secteurs soient représentés.

---

(1) Mandat de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA) et détails du programme, annexe au Communiqué de presse du 6 juin 1987. (Souligné par le CCCEI).

(2) Projet de loi C-103, articles 22, 23 et 24.

En conséquence, le CCCEI recommande:

RECOMMANDATION 2

Que le Conseil de l'Agence de promotion du Canada Atlantique, prévu à l'article 18 de la partie I du projet de loi C-103, soit composé de représentants du monde des affaires et du travail ainsi que des représentants de groupes socio-économiques des provinces atlantiques.

Le mode d'opération de l'APECA

Bien que la formulation opérationnelle du mandat de l'APECA n'en soit qu'à ses débuts, il apparaît important au CCCEI d'intervenir dès maintenant en raison du chevauchement des mandats de l'APECA et de la CEIC. Le CCCEI pense que cela peut aider la nouvelle agence dans la formulation opérationnelle de son mandat.

Le CCCEI croit important de rappeler que la CEIC est bien établie sur tout le territoire. Les agents de la CEIC ont une connaissance intime des Terre-Neuviens. Ils ont l'expérience du travail avec les gens, surtout avec ceux qui ont le plus besoin du développement économique. Le CCCEI souligne ce point parce qu'il est d'avis qu'il faut "encourager et aider ces collectivités à prendre en charge leur propre développement économique et les gouvernements devraient faciliter ce processus. Les initiatives de développement venues d'en haut n'ont pas donné de résultats et il faudrait les remplacer par des initiatives de développement émanant de la base."(1) La participation des communautés à leur propre développement développe la puissante dynamique de l'espoir et procure un sentiment d'appartenance qui déclenchent une action constructive.

(1) Rapport du CCCEI au Ministre, Les collectivités mono-industrielles au Canada: Une volonté fière de survivre, février 1987, p. 26.

Il est donc impérieux, de l'avis du CCCEI, que l'APECA intègre à sa stratégie de développement économique à Terre-Neuve, l'expérience et l'expertise de la CEIC ainsi que l'accès communautaire qu'offre le réseau territorial de ses centres d'emploi.

Le CCCEI pense que les deux organismes devraient négocier ensemble les interventions les plus profitables au-delà même des termes de leur mandat. L'important c'est de maximiser les efforts du fédéral en vue de créer des emplois. En conséquence, le CCCEI recommande:

RECOMMANDATION 3

Que l'APECA et la CEIC instituent un mécanisme permanent d'échanges de leurs points de vue et de coordination de leurs efforts.

Le partage des ressources

Les consultations du CCCEI avec l'APECA semblent indiquer que le partage des fonds dont sera pourvu l'APECA se fera sur la base des demandes de subventions et non sur les besoins. Il est connu que les occasions d'investir sont plus nombreuses dans une province où l'économie est diversifiée et industrialisée. Il est à craindre donc que Terre-Neuve soit désavantagée sur le nombre de projets que cette province pourra obtenir par rapport à une autre province.

RECOMMANDATION 4

Que la question du partage des fonds d'investissement dont est pourvu l'APECA tienne compte non seulement du nombre et de la pertinence des projets présentés mais aussi des besoins socio-écononiques.

La réponse aux besoins locaux

Le CCCEI se réjouit que le Cabinet transfère le pouvoir de décision en matière de développement régional au niveau des régions. Il est à souhaiter que l'APECA rencontre cet objectif en trouvant le moyen de répondre aux besoins locaux par l'établissement d'objectifs et de procédures appropriés. Le CCCEI a confiance que la prise en charge par l'APECA des responsabilités du Ministère de l'expansion industrielle régionale dans la région de l'Atlantique prendra la forme d'initiatives avisées qui rencontreront les intérêts régionaux et locaux.

Le CCCEI pense qu'il est de première importance pour l'APECA de consulter de façon régulière et intensive le gouvernement de Terre-Neuve, les autorités locales, le monde des affaires et celui du travail.

Une source locale à laquelle l'APECA devrait puiser est le réseau des associations régionales de développement(1). Plus d'une cinquantaine de ces associations ont été créées au cours des vingt dernières années. Elles représentent plus de la moitié de la population provinciale vivant dans plus de 500 communautés. Ces associations sont d'incorporation provinciale (loi des compagnies) et fonctionnent de façon démocratique tant au niveau régional que communautaire. Leur mandat de base est d'agir comme catalyseur des efforts de développement économique régional.

---

(1) Traduction de: Regional Development Associations.

Le CCCEI recommande:

RECOMMANDATION 5

Que l'APECA consulte de façon systématique les chefs de file Terre-Neuviens du monde des affaires, du travail et des groupes d'intérêts socio-économiques dans la sélection des projets et initiatives à subventionner.

2. Le développement économique à Terre-Neuve

La stratégie de développement économique

Le développement économique peut prendre différentes routes, des méga-projets aux petites entreprises, de l'optimisation des ressources physiques du milieu à la manufacturation de produits de substitution et au développement de savoir-faire technologique. Quel que soit le scénario retenu il ne peut faire abstraction des facteurs économiques et sociologiques, voire politiques telle une politique de création d'emplois.

Le CCCEI, après avoir étudié le rapport de la Commission royale de Terre-Neuve sur l'emploi et le chômage, est en accord avec la majorité de ses recommandations touchant la stratégie de développement économique. Le CCCEI manifeste cependant des réserves en ce qui concerne certaines recommandations portant sur la sécurité du revenu.

Il apparaît au CCCEI que l'entreprise de taille moyenne doit être privilégiée à Terre-Neuve. La grande entreprise est en déclin depuis 1978 et la petite entreprise n'a pas les moyens de poursuivre certains projets d'envergure. De toute façon, la structure économique de Terre-Neuve se prête mal à la grande entreprise, sauf dans certains secteurs qui exigent une forte concentration de capitaux et de moyens

technologiques importants, comme dans l'extraction sous-marine du pétrole par exemple. En outre, l'entreprise de taille moyenne est plus à même d'utiliser plus de "travail" que de "capital", répondant ainsi aux besoins d'emplois de la population. Elle est, en outre, plus susceptible d'appartenir aux Terre-Neuviens que la grande entreprise.

Il ne faut pas pour autant exclure la petite entreprise malgré qu'elle présente un risque plus élevé de faillite. Celle-ci est très dynamique, accessible à un plus grand nombre de personnes et plus flexible pour répondre à certains besoins sociaux et à la demande de certains produits de consommation.

Le CCCEI, suite à ses consultations, conclut que le genre de productions le plus à même de produire les effets escomptés est celui qui capitalise sur les ressources de Terre-Neuve. Le potentiel existe pour transformer plus de poisson, pour produire des équipements de pêche, pour développer un secteur de haute technologie (notamment dans la pêche), pour substituer aux importations des produits fabriqués sur place, pour augmenter la productivité des scieries, pour exploiter et transformer plus de métaux, pour attirer plus de touristes, etc.

Le CCCEI est d'avis que le développement d'entreprises de taille moyenne basé sur les ressources du milieu et la petite entreprise est possible à Terre-Neuve. Il recommande donc:

RECOMMANDATION 6

Que l'APECA s'assure que la stratégie de développement économique de Terre-Neuve capitalise sur les ressources naturelles et humaines de la province, privilégie les entreprises de taille moyenne, incluant les industries manufacturières et de transformation, mais tout en encourageant la petite entreprise.

Le rôle de l'entreprise privée

Une stratégie économique demeurerait un voeu pieux sans la participation du secteur privé. Les ressources gouvernementales sont trop limitées compte tenu des besoins et l'engagement gouvernemental vise avant tout à initier des changements et à stimuler la croissance économique.

Le CCCEI ne peut aborder dans le cadre de ce rapport le rôle du secteur privé de façon exhaustive. Il aimerait cependant, souligner la question du ré-investissement local des épargnes des citoyens. Le CCCEI pense que l'un des rôles que l'APECA peut jouer pour encourager l'investissement à Terre-Neuve serait de parrainer un projet de recherches sur les possibilités d'investissements privés. Le CCCEI a examiné différents types de développement d'entreprises par le secteur privé(1). Ce sont des initiatives nouvelles pour encourager tant l'investissement que la création d'emplois.

(1) L'aide aux entreprises pour le maintien et la création d'emplois, CCCEI, mars 1988.

Le CCCEI pense que l'économie de Terre-Neuve bénéficierait de l'apport de capitaux privés qui compléteraient les efforts du gouvernement fédéral. Le gouvernement provincial a déjà répertorié de bonnes occasions d'investissement qui pourraient attirer les investisseurs privés si ceux-ci étaient mieux informés.

Le CCCEI pense que cette société d'investissement privée devrait être mise sur pied par des experts oeuvrant déjà dans de grands centres financiers. Le projet devrait être subventionné dans le cadre du Programme de la planification de l'emploi de la CEIC en collaboration avec l'APECA, la Banque fédérale de développement, la Chambre de commerce de Terre-Neuve et la fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador.

RECOMMANDATION 7

Que la CEIC parraine un projet de mise sur pied d'une société privée d'investissement de capitaux à Terre-Neuve. Le projet devrait être poursuivi par la CEIC de concert avec l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, la Banque fédérale de développement, les Chambres de commerce de Terre-Neuve et la Fédération du Travail de Terre-Neuve et du Labrador.

La sécurité financière des personnes

Le CCCEI est d'avis que cette dimension de la vie économique, la sécurité financière, doit faire partie intégrante de la stratégie de développement économique.

Dans une stricte perspective économique, les résultats du développement économique à Terre-Neuve, et ce dans le

meilleur des scénarios, n'apparaîtront que dans plusieurs années. A court et moyen termes, les gens doivent pouvoir se procurer les biens et services courants. Qui plus est, le CCCEI est d'avis que la sécurité financière est une nécessité de base sur laquelle les gens peuvent bâtir l'avenir, par exemple entreprendre de parfaire leur formation étant assurés que leur famille ne sera pas privée d'un certain niveau de vie. La Commission Royale de Terre-Neuve sur l'emploi et le chômage s'est penchée sur la question de la sécurité du revenu. La Province n'a pas encore donné suite aux recommandations de la Commission.

Compte tenu de l'importance critique de la sécurité du revenu soulevée à plusieurs reprises lors des consultations du CCCEI, le CCCEI est d'avis qu'il doit rappeler au Ministre le rôle de soutien du revenu que joue l'assurance-chômage à Terre-Neuve. Il doit aussi lui rappeler qu'en l'absence d'une alternative valable, cet aspect du régime d'assurance-chômage ne peut être modifié substantiellement.

RECOMMANDATION 8

Que les dispositions actuelles du régime d'assurance-chômage ayant trait à la prestation de revenus soient maintenues tant qu'un système de soutien du revenu n'offrira pas une meilleure alternative.

Plusieurs personnes ou groupes consultés ont suggéré certaines modifications au régime d'assurance-chômage qui auraient pour effet d'aider les chômeurs dans cette période de transition. Le CCCEI trouve deux de ces suggestions intéressantes. L'une d'entre elles concerne le droit de retirer des prestations en poursuivant des cours de formation autres que ceux approuvés par la CEIC. Ce droit de retirer des prestations ne devrait pas, dans ce cas, être

annulé si la CEIC n'est pas en mesure de permettre l'accès à une telle formation. Cette position est d'ailleurs celle adoptée dans les rapports "Hawkes" et "Forget".

L'autre suggestion aurait pour effet de permettre à un prestataire de continuer à retirer les prestations auxquelles il a droit tout en se lançant en affaires.

Bien que le CCCEI ait recommandé que le régime d'assurance-chômage demeure substantiellement dans sa forme actuelle, il est d'avis que des changements précis devraient être effectués sur une base expérimentale à Terre-Neuve. Cette expérimentation pourrait servir de barême ailleurs au pays concernant la faisabilité de ces changements, de leur impact sur l'aptitude à l'emploi des personnes et de leur rapport coût-bénéfice pour le régime d'assurance-chômage. En conséquence, le CCCEI, persuadé qu'il vaut la peine de mettre à l'épreuve ces changements à Terre-Neuve, recommande:

RECOMMANDATION 9

a) **Que tout prestataire Terre-Neuvien qui entreprend, de sa propre initiative, un programme de formation valable ne soit pas exclu du droit aux prestations d'assurance-chômage si la CEIC n'est pas en mesure de lui offrir en temps opportun l'accès à un programme approuvé de formation;**

b) **Que tout prestataire Terre-Neuvien qui se lance en affaires conserve le droit de recevoir ses prestations d'assurance-chômage.**

Une troisième suggestion de modification du régime d'assurance-chômage concerne les pêcheurs. Ceux-ci ne peuvent parfois, pour des raisons climatiques, comme la

présence de glace au sud du Cap Harrison, l'absence de bancs de poissons ou la difficulté de préciser le début ou la fin de la saison de pêche en différents endroits de la province, retirer des revenus de pêche. Ils n'ont donc aucun revenu avant la date d'entrée en vigueur de leur période de prestations d'assurance-chômage ou après l'expiration de cette période. Le CCCEI hésite à proposer une période flexible, d'autant que plusieurs pêcheurs ont déjà de la difficulté à accumuler le nombre de semaines assurables nécessaires pour devenir éligibles aux prestations de chômage et que la CEIC dispose de programmes permettant de procurer de l'emploi rapidement à ces personnes. En outre, il serait difficile de justifier une modification qui ne s'appliquerait qu'aux pêcheurs de Terre-Neuve.

Le CCCEI est d'opinion que la CEIC doit continuer de répondre rapidement à la situation de ces pêcheurs par des programmes de création d'emplois. Ceux-ci sont pour les pêcheurs en difficulté une bien meilleure réponse que le régime d'assurance-chômage.

RECOMMANDATION 10

Que la CEIC introduise davantage de flexibilité dans sa prestation de services d'emploi et d'assurance aux pêcheurs qui sont dans l'impossibilité de retirer des revenus de pêche en raison de conditions de travail inhabituelles ou difficiles.

La situation de l'emploi à Terre-Neuve est telle, considérant aussi la saisonnalité de l'emploi, que sans création directe d'emplois à court terme par le gouvernement fédéral, beaucoup de personnes resteront inactives et se verront obligés à avoir recours à l'assistance financière de la Province. En outre, il s'agit là d'un gaspillage

inacceptable de la ressource la plus rare, soit la personne, ressource dont Terre-Neuve a probablement le plus besoin actuellement pour assurer son développement économique. Malgré un effet de dépendance possible que peuvent créer les emplois subventionnés, le CCCEI pense que pendant un certain temps la CEIC doit procurer de tels emplois à Terre-Neuve. Le CCCEI pense que l'effort fait dans le cadre du programme Développement des collectivités et l'impact de l'APECA pourront contrecarrer efficacement cet effet possible de dépendance.

Le CCCEI est d'avis que la CEIC devrait créer plus d'emplois à court terme et recommande donc:

RECOMMANDATION 11

Que la CEIC continue d'utiliser des programmes de création d'emplois à court terme pour éviter que la situation actuelle de l'emploi à Terre-Neuve ne se détériore.

3. La productivité et l'égalité des chances à l'emploi

Toute stratégie de développement économique doit engager tout le potentiel de ses ressources humaines. Or les groupes désavantagés tels celui des femmes et ceux des minorités visibles ne peuvent contribuer à la croissance économique en raison de barrières multiples. Des mesures doivent être prises pour assurer leur participation à la population active. Le CCCEI pense par exemple que la mise en place d'un réseau de garderies à la grandeur de la province permettra aux groupes désavantagés de contribuer à l'effort général de productivité. En outre, un tel réseau créera des emplois. Il en va de même, de l'opinion du CCCEI, pour les personnes handicapées. Des mesures d'accessibilité appropriées à leur égard leur permettront de participer et de contribuer à la croissance économique.

VII

LE ROLE DE LA CEIC A TERRE-NEUVE

La partie précédente sur l'assurance-chômage et l'APECA abordait une partie importante du rôle de la CEIC à Terre-Neuve. Dans cette dernière partie du rapport, ce sont les rôles de "développement économique" et de planification des ressources humaines de la CEIC qui seront discutés.

1. Le développement des collectivités

Le programme développement des collectivités de la CEIC apparaît au CCCEI comme l'un des programmes les plus prometteurs pour aider au développement économique de Terre-Neuve (voir annexe A). Ses caractéristiques rencontrent à merveille les besoins propres de Terre-Neuve constituée de communautés rurales et isolées dont les infrastructures, même élémentaires, font parfois cruellement défaut. Il semble de plus en plus évident que le développement économique de Terre-Neuve devrait tout autant passer par les gens, par les communautés; c'est là le mandat du programme Développement des collectivités. En outre, il faut mentionner que seule une action qui implique directement les gens changera certaines attitudes de dépendance si ce n'est de découragement que le chômage a imposées.

Le CCCEI constate que le programme Développement des collectivités connaît un bon départ à Terre-Neuve montrant déjà des résultats positifs. Ce programme est mis en oeuvre de façon intelligente et doit-il être ajouté, avec beaucoup de générosité de la part des agents de la CEIC.

Cependant, les ressources humaines et financières consacrées à ce programme sont insuffisantes à Terre-Neuve. Le CCCEI a appris que les décisions sur la planification et l'allocation des budgets principaux se prenaient par le bureau national. Déjà les agents de la CEIC à Terre-Neuve sont débordés et prévoient une insuffisance du financement. Il apparaît évident que plus de ressources doivent être consacrées à ce programme et que le financement devrait se faire sur une base pluri-annuelle. Ainsi on évitera de laisser en plan des projets qui promettent beaucoup ou qui montrent déjà des résultats positifs.

Le CCCEI est cependant conscient des limites actuelles des ressources et de leur disponibilité. Mais il n'apparaît pas approprié que des fonds d'autres programmes de la CEIC soient mobilisés aux fins du programme Développement des collectivités. Ce serait privé les Terre-Neuviens d'autres services dont ils ont grand besoin. Les ressources doivent provenir d'ailleurs. Le CCCEI a examiné deux sources de financement: ministérielle et régionale.

Le financement ministériel

Le Ministre possède l'autorité voulue pour répartir les fonds dont il a la responsabilité. Il apparaît normal au CCCEI que le Ministre exerce cette autorité pour mieux servir les populations les plus désavantagées et le presse de considérer la possibilité d'augmenter le budget de la CEIC à Terre-Neuve. Il recommande donc en conséquence:

RECOMMANDATION 12

Que sur la base d'une évaluation continuelle montrant le mérite du programme développement des collectivités, la CEIC augmente substantiellement les ressources humaines et financières de ce programme et le finance sur une base pluri-annuelle.

Le financement régional

L'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA) se verra confier d'importants fonds de développement. Le CCCEI est d'avis qu'une partie de ces fonds pourrait être investie dans des projets qu'auront fait naître les activités du programme Développement des collectivités. Cela permettrait aussi à l'APECA d'améliorer son efficacité, d'autant que le programme Développement des collectivités lui offrira plus de possibilités à mesure qu'il se développera.

Le CCCEI recommande donc:

RECOMMANDATION 13

Que l'APECA accorde à Terre-Neuve une attention spéciale aux occasions d'investissement suscitées par le programme Développement des collectivités.

2. Le programme Extension

Il est un double drame qui n'a pas de comparaison ailleurs au pays, soit le sort réservé aux femmes surtout en milieu rural et aux jeunes sur le marché du travail à Terre-Neuve. La prolongation du programme Extension à Terre-Neuve et l'augmentation du nombre de bureaux Extension dans les régions éloignées non pourvues de ce service apparaissent dans ce contexte comme une nécessité. En outre, le CCCEI est d'avis que les services Extension devraient être étendus aux jeunes et aux personnes handicapées. En conséquence, le CCCEI recommande:

RECOMMANDATION 14

a) Que la CEIC prolonge le programme Extension à Terre-Neuve et augmente le nombre de bureaux Extension en milieux éloignés.

b) Que les services du programme Extension actuellement offerts aux femmes soient étendus aux jeunes, en portant une attention spéciale aux personnes handicapées.

3. La formation de base

La CEIC semble devoir continuer à jouer un rôle important à Terre-Neuve pour augmenter le taux d'alphabétisme. Le CCCEI est en accord avec la Commission Royale de Terre-Neuve pour affirmer que développement économique et éducation vont de pair. La CEIC devrait, d'une part, accentuer son effort de formation en institution; d'autre part, la CEIC devrait examiner la possibilité de mettre sur pied des équipes de formateurs auprès des jeunes et des adultes considérés comme analphabètes. Ces équipes pourraient être formées dans le cadre de projets de création d'emplois (programme Développement de l'emploi), en utilisant comme instructeurs des diplômés sans travail.

Compte tenu de l'urgence d'élever le taux d'alphabétisme à Terre-Neuve et d'aider les personnes à acquérir des compétences de base pour le monde du travail, le CCCEI recommande:

RECOMMANDATION 15

Que la CEIC augmente substantiellement son effort d'alphabétisation à Terre-Neuve, tant au niveau institutionnel qu'au niveau non-institutionnel.

4. Les jeunes

La situation d'emploi des jeunes à Terre-Neuve est déplorable. Avec des prévisions globales de 18,000 emplois d'ici 1995, certains jeunes quittent Terre-Neuve pour chercher à s'établir dans des régions plus prospères persuadés qu'il n'y a pas d'avenir pour eux à Terre-Neuve. Les jeunes sont numériquement les plus durement touchés par les conditions économiques. Un jeune sur 2, si ce n'est plus, est en chômage officiel ou déguisé. La situation est pire encore en milieu rural, surtout éloigné. La situation des étudiants n'est guère mieux. L'emploi d'été est rare et cela ne les encourage guère à continuer leurs études, non seulement en raison de la rareté des débouchés mais aussi parce que beaucoup doivent travailler pour payer leurs études.

L'emploi des jeunes devrait devenir une préoccupation majeure pour la CEIC. Le CCCEI pense que toutes les mesures doivent être prises pour procurer de l'emploi aux jeunes à Terre-Neuve.

Adopter une politique de plein-emploi pour les jeunes

Le CCCEI aime particulièrement la politique suédoise selon laquelle un jeune est soit à l'école, soit au travail. Cette politique, mise en vigueur en 1984, a pratiquement éliminé le chômage des jeunes en Suède. (Voir Annexe B). Toute personne âgée de moins de 20 ans soit fréquente un établissement scolaire soit participe à un programme d'apprentissage ou d'emplois pour jeunes(1). Le CCCEI est d'avis que la CEIC devrait examiner cette politique

(1) Dr. Graham S. Lowe, Confronting Youth Unemployment; lessons from Sweden, February, 1986.

suédoise et développer une façon canadienne de mettre en oeuvre une telle politique. Il serait par exemple approprié que des agents de la CEIC se rendent en Suède pour se familiariser avec cette politique, préférablement sous forme d'échange de fonctionnaires pour profiter du point de vue des suédois qui examineraient le contexte canadien.

Le CCCEI tient à souligner que dans l'éventualité d'une mise en oeuvre d'une telle politique, que des emplois normalement comblés par le marché privé ne soient pas désignés comme emplois-cible aux fins de cette politique. Les emplois doivent être des emplois subventionnés bien qu'ils doivent conduire les jeunes à intégrer le marché privé de l'emploi.

Le CCCEI, prenant en considération la situation tragique de l'emploi des jeunes à Terre-Neuve, recommande:

RECOMMANDATION 16

Que la CEIC examine la possibilité d'adapter la politique Suédoise de plein-emploi pour les jeunes et développe, sur une base expérimentale, un modèle canadien à Terre-Neuve.

L'emploi d'été pour étudiants

L'emploi d'été pour étudiants est rare à Terre-Neuve. Cela signifie souvent que les étudiants qui comptent sur des revenus d'emplois d'été ne peuvent continuer leurs études. Ce manque d'emplois d'été, ajouté aux effets de la rareté des débouchés à la fin des études, affecte leur motivation. A un moment où Terre-Neuve a besoin de la participation des jeunes à son développement économique, il est impensable de tolérer une telle situation.

Le CCCEI est d'avis qu'il faut agir rapidement et avec détermination. Il pense qu'on devrait mettre sur pied un projet-pilote qui offrirait à des étudiants la chance de trouver de l'emploi d'été ailleurs au Canada. La CEIC devrait étudier la possibilité de subventionner le transport et l'hébergement. Des arrangements avec les familles des employé(e)s où travailleraient les étudiants seraient à envisager. Les coûts de transport devraient être partagés entre les gouvernements fédéral et provincial.

Le CCCEI recommande donc:

RECOMMANDATION 17

Que la CEIC mette sur pied un programme expérimental spécial d'emplois d'été pour étudiants qui viserait à offrir éventuellement à 5000 étudiants de Terre-Neuve la possibilité d'acquérir expérience et rémunération ailleurs au Canada sur la base d'un partage des coûts.

Un Conseil consultatif sur l'emploi des jeunes

Le problème des jeunes est trop grave pour ne pas coordonner de façon spéciale tous les efforts des intervenants et pour ne pas profiter de leur expertise. Le CCCEI pense qu'il serait profitable de créer un Conseil consultatif sur l'emploi des jeunes. Le CCCEI ne voit pas ce Conseil comme un double du Conseil provincial actuel des jeunes mais comme un complément dans la recherche de solutions au chômage des jeunes.

Il serait formé de représentants des gouvernements, du patronat, du monde du travail et des groupes d'intérêts, dont les jeunes. L'un de ses avantages serait de réunir ensemble des gens d'expérience qui peuvent déjà compter sur de solides contacts dans différents milieux.

RECOMMANDATION 18

Que la CEIC mette sur pied un Conseil consultatif Terre-Neuvien sur l'emploi des jeunes. Sa composition devrait compter des représentants des gouvernements, du monde des affaires, des syndicats et des groupes d'intérêts, incluant les jeunes.

Le CCCEI recommande finalement:

RECOMMANDATION 19

Que les mesures proposées par les recommandations précédentes soient mises en application dans le contexte d'une stratégie industrielle à long terme pour Terre-Neuve et soient consistentes avec le mandat proposé pour l'APECA.

VIII

CONCLUSION

Les problèmes économiques et d'emplois de la plus jeune province sont si graves qu'ils ne se résoudront qu'à long terme et au prix d'efforts d'ensemble soutenus. La province de Terre-Neuve elle-même, en créant la Commission Royale sur l'emploi et le chômage en 1985, montrait son intention de transformer son économie et de se doter d'une main-d'oeuvre plus productive et mieux utilisée.

Le CCCEI a proposé dans cette étude des mesures susceptibles d'aider la CEIC à mieux accorder ses politiques et programmes aux besoins de Terre-Neuve. Le CCCEI a aussi précisé comment la CEIC et l'APECA pouvaient unir leurs forces respectives pour aider la province. Le CCCEI a enfin recommandé à la CEIC de prendre certaines initiatives, l'une pour parrainer un projet de société privée d'investissements, l'autre pour aider les jeunes à parfaire leur formation et résoudre leurs problèmes d'emploi.

Le CCCEI en arrive à la conclusion que les politiques de développement économique de Terre-Neuve doivent être ajustées pour offrir cohérence et pertinence. Le gouvernement fédéral, l'APECA et le gouvernement provincial devront être vigilents pour éviter de chercher des solutions par la mise en place de structures bureaucratiques. Les citoyens de Terre-Neuve et leurs leaders doivent être directement impliqués dans la planification et la prise de décision sur leur propre avenir économique. Le rôle des gouvernements est davantage d'offrir le support nécessaire au désir naturel des gens de réussir. C'est dans cette seule perspective qu'un développement soutenu peut prendre place.

IX

ANNEXES

ANNEXE A

DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS(1)

Le programme Développement des collectivités a été annoncé par le gouvernement fédéral, en juin 1985, dans le cadre de la Stratégie de planification de l'emploi administré par Emploi et Immigration Canada. On l'a présenté comme un programme visant à aider les collectivités victimes de licenciements massifs et de fermetures d'entreprises ou les collectivités aux prises avec un déclin économique, mais qui offrent un bon potentiel de croissance et de développement. Le programme allait être axé sur la prévision des changements et non sur l'application de mesures après coup. Les résultats prévus naîtraient d'une approche faite de souplesse et de collaboration avec la collectivité visée et accordant une grande importance à la création d'emplois permanents et de petites entreprises.

Le programme a pour objectif "d'aider les collectivités à définir, à élaborer et à mettre en oeuvre des mesures propres à aider les gens à s'adapter à leur environnement économique et à accroître l'emploi". Pour être admissible, une collectivité doit avoir depuis longtemps un taux de chômage élevé par rapport au reste de la province ou encore être en train de perdre ou prévoir perdre sous peu des emplois permanents par suite d'une compression substantielle de personnel. De plus, le Cabinet peut désigner comme admissibles au programme certaines collectivités ayant besoin d'une aide financière additionnelle en raison de problèmes économiques particulièrement aigus.

---

(1) Rapport du CCCEI au Ministre: Les collectivités mono-industrielles au Canada: une volonté fière de survivre, février 1987, p. 61, extrait.

Le choix des collectivités est sous la responsabilité du ministre d'Emploi et Immigration. Une fois qu'une collectivité est choisie, on forme un comité dans le cadre duquel les groupes locaux travailleront en collaboration. Le comité comprend des représentants du secteur des affaires, des travailleurs, du gouvernement et de la municipalité. Une somme de 200,000 $ sur une période de 2 ans peut être mise à la disposition du comité alors qu'il évalue les problèmes économiques de la collectivité et qu'il développe des opportunités d'emploi et des mesures d'adaptation au niveau des travailleurs.

Après avoir analysé les problèmes de la collectivité et formulé des solutions éventuelles, le comité indique à Emploi et Immigration Canada ses projets de développement et recommande les programmes les plus appropriés parmi ceux qui sont disponibles. Les options dans le cadre du programme de développement des collectivités sont les suivantes: subventions pour inciter un travailleur au chômage à devenir son propre patron (180 $ par semaine jusqu'à concurrence de 52 semaines), création d'un Centre de création d'entreprises pour fournir des conseils et des prêts aux petites entreprises afin de créer des emplois permanents additionnels dans le secteur privé, création d'un Fonds d'initiatives de la collectivité pour appuyer les propositions originales et innovatrices ne pouvant être supportées par d'autres programmes gouvernementaux et présentées par la collectivité en vue d'accroître l'emploi et de rétablir l'économie, subvention de réinstallation et de prospection pour aider les travailleurs et les personnes victimes d'une fermeture d'entreprise ou d'un licenciement à trouver un emploi ou à avoir accès à de meilleurs débouchés et, enfin, paiement direct de services de formation dans des établissements pour donner aux travailleurs une formation professionnelle qui puisse leur permettre d'acquérir les qualifications nécessaires et d'augmenter leurs gains et leurs chances d'emploi.

En 1986-87, le programme Développement des collectivités avait un budget de plus de 100 millions de dollars. Il s'en dépensa $74.9 millions au cours de cette année fiscale. On projette des dépenses de $78.1 millions pour 1987-88 (estimé en date du 1er février 1988) et $104 millions en 1988-89. Au 1er février 1988, 167 communautés avaient été désignées dans le cadre de ce programme. On en retrouve 20 dans le Canada Atlantique, dont 9 à Terre-Neuve. Plusieurs de ces communautés s'étaient déjà prévalues de certaines options offertes par le programme Développement des collectivités.

ANNEXE B

POLITIQUE SUÉDOISE DE L'EMPLOI DES JEUNES

La Suède poursuit une politique de plein-emploi depuis longtemps. Elle adoptait de nouvelles mesures en 1984 quand le chômage des jeunes augmenta. Celles-ci visaient à assurer une meilleure transition entre l'école et le monde du travail; toute personne âgée de moins de 20 ans soit fréquente un établissement scolaire soit participe à un programme d'apprentissage ou d'emplois pour jeunes. Aucun suédois âgé de moins de 20 ans est en chômage.

Le taux de fréquentation scolaire en Suède est élevé par rapport aux taux canadiens, tant au niveau secondaire que post-secondaire. Les jeunes de 16 à 17 ans qui abandonnent l'école après avoir complété le programme obligatoire (jusqu'en 9ième) sont pris en charge par les autorités municipales (qui sont aussi responsables de l'administration des écoles primaires et secondaires). Ces décrocheurs sont alors réorientés pour soit réintégrer l'école soit devenir membre de la population active à l'âge de 18 ans.

Les jeunes ont aussi accès à des emplois subventionnés. Les arrangements se font avec les employeurs locaux. Les salaires sont subventionnés pour une période de six mois à la condition que ces emplois ne se substituent pas aux emplois réguliers. Des comités locaux regroupant des représentants syndicaux, patronaux et communautaires coordonnent les efforts des écoles, des municipalités et des services d'emplois étatiques pour adapter les services aux cas individuels. Les comités collaborent aussi avec les autorités scolaires dans leur planification d'un ensemble de programmes visant à aider les jeunes à faire la transition école-marché du travail.

Les services d'emploi de l'État sont légalement responsables du placement et de la formation des jeunes quand ceux-ci atteignent l'âge de 18 ans. La législation suédoise entrée en vigueur en janvier 1984 oblige les municipalités à procurer de l'emploi aux jeunes de 18 et 19 ans qui ont quitté l'école et sont incapables de trouver de l'emploi régulier. Cette réponse innovatrice et rapide au problème de chômage des jeunes s'est avérée efficace selon les rapports sur le sujet.

Les emplois offerts par les municipalités garantissent un temps de travail de 4 heures par jour. Ils doivent être socialement utiles, aidant les jeunes à poursuivre leur développement personnel et la communauté à se donner des services qui autrement ne seraient pas assurés. Les salaires sont du niveau de ceux négociés par les syndicats. L'État envoie aux municipalités le plein montant des salaires.

ANNEXE C

DÉFINITIONS

La population active comprend la partie de la population civile hors institution âgées de 15 ans et plus et qui travaille ou est en chômage. Le taux de participation représente la population active comme un pourcentage de la population de 15 ans et plus.

La population inactive comprend la partie de la population civile hors institution âgée de 15 ans et plus qui ne travaille pas ou n'est pas considérée en chômage (personnes qui ont quité leur emploi ou ne cherchent pas d'emploi pour diverses raisons comme maladie, retour à l'école, retraite, n'ont jamais travaillé, pensent qu'il n'existe pas de travail, etc.).

Source: Statistique Canada, Catalogue 71-001, notes explicatives.

ANNEXE D

PERSONNES ET ORGANISATIONS CONSULTÉES

- **L'Agence de promotion économique du Canada Atlantique**

  - David S. Slade, Analyste principal des politiques

- **La Chambre de Commerce de St-Jean, Terre-Neuve**

  - John O'Dea, Président
  - Harold Smith, Directeur, Relations industrielles
  - Paul Cahill, Gérant, Relations gouvernementales

- **La Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador**

  - Bill Parsons, Président
  - Frank Taylor, Secrétaire exécutif

- **Le Gouvernement de Terre-Neuve**

  - Le Secrétariat au Cabinet
    - Alton Hollett, Gestionnaire
  - Le Ministère de L'Énergie
    - Barry Rogers, Directeur
  - Le Secrétariat des Affaires intergouvernementales
    - Douglas Brown, Directeur, Programme des ressources

- **La Commission Royale de Terre-Neuve sur l'emploi et le chômage**

  - Linda Inkpen, Commissaire
  - Wayne Humphries, Secrétaire exécutif

- **La Commission/Ministère de l'emploi et de l'immigration du Canada**

  - **Bureau central, Ottawa-Hull**

    - Caroline Dewitt, Économiste, Perspectives du marché du travail
    - Wayne Piercy, Affaires publiques
    - Arthur Voth, Conseiller industriel

Bureau régional de Terre-Neuve, St-Jean

J.M. Duguay, Directeur général
G. Maher, Directeur, Opérations
D.E. Sellars, Directeur, Programmes
P.V. Field, Directeur, Immigration
R. Fifield, Gérant, Opérations de l'emploi
D. Cadigan, Gérant, Développement des compétences
B. Wakelin, Gérant, Programmes de l'ajustement
R. O'Neil, Gérant, Planification et coordination
B.J. Kenny, Gérant, Services économiques
G. Fardy, Économiste
R. Williams, gérant, services d'assurance